POLSKIE PRAWO PAŃSTWOWE

DR. ZYGMUNT CYBICHOWSKI
PROFESOR UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO

POLSKIE PRAWO PAŃSTWOWE

NA TLE UWAG Z DZIEDZINY NAUKI O PAŃSTWIE I PORÓWNAWCZEGO PRAWA PAŃSTWOWEGO

TOM TRZECI

WYDANIE DRUGIE ZMIENIONE I UZUPEŁNIONE

WARSZAWA – 1933

WYDAWNICTWO SEMINARJUM PRAWA PUBLICZNEGO
UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO NR. 16

Sp. Akc. Zakł. Graf. „Drukarnia Polska", Warszawa, Szpitalna 12.

W kwartalniku naukowym p. t. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" docent Uniwersytetu Jagiellońskiego dr. Maciej Starzewski ogłosił recenzję III-go tomu „Polskiego Prawa Państwowego" (1931 r., I), dając we wstępie artykułu pogląd ogólny na całość dzieła, który pozwalam sobie przytoczyć na życzenie moich słuchaczów, pragnących umieszczenia tych uwag w mojej książce w związku z XXX-leciem mojej pracy naukowej. Prof. Starzewski pisał:

„Tom obecny przynosi dokończenie rozpoczętego jeszcze w 1925 r. dzieła profesora warszawskiej wszechnicy, znanego z rozlicznych, bardzo cenionych prac naukowych i z ruchliwej działalności na wielu polach. Autor zamierzał dać tylko podręcznik, przeznaczony dla uczniów, jako podstawę przygotowywania się do egzaminów, podstawę potrzebującą zresztą uzupełnienia w wykładach. Książka przynosi jednak o wiele więcej. Jest to obszerny, bogato rozwinięty i możliwie zupełny system prawa państwowego, nietylko polskiego, uwzględniający inne także działy nauki o państwie. Praktyczny cel wydawnictwa nie pozwolił wprawdzie autorowi na szczegółowe rozwijanie uzasadnień konstrukcji, oraz na wdawanie się w wyczerpujące rozprawy z odmiennemi poglądami. Wykład nie jest jednak bynajmniej dogmatyczny w tonie. Przeciwnie, autor nietylko stara się poprzeć swoje tezy dostatecznemi, choć zwięźle ujętemi argumentami, — ale uwzględnia przy spornych zwłaszcza w nauce kwestjach różne opinje, a nawet znajduje miej-

sce tu i ówdzie na polemikę z najważniejszymi poprzednikami (głównie Jellinkiem). W pierwszym rzędzie wzięta jest pod uwagę literatura przedmiotu polska i niemiecka. Nie są jednak pominięte inne także literatury, jak francuska i angielska, przynajmniej w najznakomitszych swych przedstawicielach (Esmein, Duguit, Bryce). Styl autora świadczy o najlepszej zdaniem Stendhala szkole: tekstów prawniczych. Nagi, bez ozdób, jest w lapidarności swojej doskonale przystosowany do wymagającej ścisłości i jasności treści.

Prof. Cybichowski, nie będąc zwolennikiem wydzielenia z nauki o państwie, jako odrębnej dyscypliny, nauki prawa państwowego, ma jednak pełną świadomość różnicy metod: prawniczej, socjologiczno - historycznej i techniczno - politycznej. Nie miesza też nigdzie tych różnych punktów widzenia. Chociaż stara się oświetlić swój przedmiot wszechstronnie, nie splata nigdy razem wątków niewspółmiernych. Ta czystość metody przejawia się zwłaszcza niezwykle wyraźnie w definicjach instytutów prawnych, oraz w licznych wykładniach prawa pozytywnego. Inną wielką zaletą jest umiar, z jakim autor umie utrzymać swoje konstrukcje na płaszczyźnie pośredniej pomiędzy zbytnią ogólnikowością abstrakcji, a przeładowaniem ciężkiemi pierwiastkami konkretnemi. W ten sposób tworzone przezeń pojęcia są tem, czem być w nauce prawa mają: narzędziami ujmowania i porządkowania bogactwa zjawisk, środkami orjentowania się w materjale i celowego nim posługiwania się, a nie jakiemś przenikaniem w nieodkrywalne istoty rzeczy.

Niepospolite znaczenie książki podnoszą obficie rozsiane interpretacje tak wielu niestety spornych przepisów konstytucji polskiej. Oprócz konstytucji autor analizuje mnóstwo innych tekstów prawnych, związanych z konstytucją i potrzebnych dla poznania całości naszego prawno - politycznego ustroju. Ustalenia wykładni są najczęściej trafne, przekonywające, gruntownie przemyślane i prawniczo uzasadnione. Tak wartościowe rozstrzygnięcia tylu wątpliwości mógł dać tylko ktoś, kto bacznie śledził od początków rozwój polskiego prawa konstytucyjnego, brał przytem niejednokrotnie twórczy, osobisty udział w tym rozwoju, zżył się z organicznością tekstów i ich podłoża,

ogarnia wreszcie całokształt urządzeń prawnych i czuje jednolitość ich ducha. Wymowne świadectwo wartości interpretacyj prof. Cybichowskiego stanowi fakt, że większość ich zwyciężyła i utrzymała się w praktyce życia konstytucyjnego. Podnieść wkońcu należy staranność, z jaką autor śledzi narastanie naszego obyczaju konstytucyjnego, tego czynnika trudno nieraz dającego się uchwycić, który jednak nadaje ostateczny wyraz stworzonym przez prawo pisane urządzeniom, zdolny jest nawet urządzenia te przeistoczyć i nałożyć im nieprzewidziane zgóry kształty i znaczenia. Dzięki tej staranności, nietylko student prawa, ale każdy, kto pragnie gruntownie poznać polską konstytucję, każdy, kto przystępuje do niej jako badacz, nie będzie się mógł obejść bez dzieła prof. Cybichowskiego. Nigdzie bowiem gdzieindziej nie znajdzie tylu niezbędnych wiadomości o jej prawdziwem życiu".

Po tych uwagach autor omawia szczegółowo treść tomu III-go, polemizując z szeregiem poglądów tam uzasadnianych, i kończy swe sprawozdanie następującemi słowami:

„Niechaj te aż nazbyt drobiazgowe uwagi świadczą nie o chęci krytykowania, ale o powadze i sumienności, z jakiemi należy badać tak wysokiej miary dzieło. Jest ono godne przestudjowania dokładnego i pilnego i każdemu czytającemu je włożony trud sowicie się opłaci. Jest ta książka bowiem pracą w literaturze naszej z wielu względów jedyną, podstawową, na długi czas z pewnością nie do zastąpienia. Powinni czuć za nią wobec autora wdzięczność nietylko fachowi prawnicy, ale wogóle wszyscy inteligentni Polacy".

Zasługi swoje — muszę dodać — uważam za bardzo skromne; z tem zastrzeżeniem zgodziłem się na przedruk powyższej recenzji, zwłaszcza, że także inni wybitni specjaliści (prof. Starzyński, prof. Ehrlich, prof. Peretiatkowicz) przyjęli moje dzieło bardzo przychylnie.

Myślenie prawnicze jest nieskończone, zawiłość zagadnień z dziedziny prawa publicznego wymaga ciągłego rozważania podstaw i zasad prawa państwowego, praca nad jego analizą i konstrukcją nie może ustawać, zmiana ludzi i czasów powoduje coraz to nowe fale opinij, treścią postępu jest usuwanie hipotez

gorszych i tworzenie lepszych. W Polsce Odrodzonej ilość sił naukowych wzrasta, łany naukowe dają plon obfity, uprawiane umiejętną dłonią młodych i starszych pracowników, szczerze kochających nauki prawne. Działają ludzie o czystych intencjach i wielkich zdolnościach, niestrudzeni kierownicy młodzieży, w szkołach wyższych się uczącej, szanowani przez społeczeństwo, kochani przez młode pokolenie.

Jestem jednym z wielu, którzy trud naukowy dźwigają, jestem dumny, że do nich należę, jestem szczęśliwy, że praca wre i rezultaty daje.

B. Administracja (§ 28).

I. Nauka administracji i prawa administracyjnego. Przez naukę administracji rozumiemy naukę o administracji pod każdym względem, a więc nietylko pod względem prawnym, ale także historycznym, gospodarczym, politycznym, etycznym, technicznym itd. W tak obszernem pojęciu nauka administracji bada zagadnienia, które są przedmiotem całego szeregu innych nauk, jak historja, ekonomja społeczna, polityka, etyka itd. Wobec niemożności opanowania tak rozległego przedmiotu zwolennicy tego kierunku dają tylko fragment całości, o którego rozmiarach decyduje uznanie autora. Przekonywa o tem obszerne dzieło prof. Wawrzyńca Steina p. t. Verwaltungslehre, które czyta się z zaciekawieniem i korzyścią. Do nauki administracji należy też polityka administracyjna, która bada zagadnienia z dziedziny administracji pod kątem widzenia celowości przepisów, metod, urządzeń itd. Częścią składową nauki administracji jest nauka o dobrej administracji, która obejmuje ogół zasad, wskazujących, jak należy sprawować administrację.

Nauka administracji jest cząstką nauki o państwie, a nauka prawa administracyjnego — cząstką nauki prawa państwowego (zob. wyżej § 1). Rozważania wstępu naszego wykładu rzucają światło na te pojęcia. Kierunek czysto prawniczy, który zaznaczył się dobitnie na polu prawa państwowego, objął także prawo administracyjne, uwalniając je według słów Labanda od balastu rozważań może interesujących, lecz w analizie praw-

niczej zbędnych. W dziełach o prawie administracyjnem wiele miejsca zajmowały dawniej rozważania nie-prawnicze, przedewszystkiem polityczne, zaś opracowanie przepisów prawnych miało charakter opisowy, nie zaś konstrukcyjny, t. j. autorowie ograniczali się do działalności sprawozdawczej, nie usiłując opanować olbrzymiej różnorodności przepisów przez stworzenie instytutów prawa.

Na wytworzenie się oddzielnej nauki prawa administracyjnego wielki wpływ miały rzekomo dwa fakty: z jednej strony przyjęcie zasady podziału władz, o której jest mowa prawie w każdym systemie prawa administracyjnego, z drugiej — geneza i rozwój odrębnego sądownictwa administracyjnego, które stojąc na straży legalności administracji, t. j. jej zgodności z ustawą, przyczyniło się w wielkim stopniu do budowy i rozwoju instytutów prawa administracyjnego. We Francji nazwy: administracja i prawo administracyjne powstały dopiero w XIX stuleciu, przedtem istniała nauka o policji, która była teorją administracji państwa policyjnego, w praktyce często arbitralnej.

Podobnie w Niemczech przez policję rozumiano staranie władz o dobro obywateli; po wytworzeniu się państwa absolutnego działalność władz zależała od ich uznania, podlegała wprawdzie prawu, lecz to prawo władze tworzyły i zmieniały stosownie do swej woli. Władze normowały szczegółowo życie obywateli, będących niejako, jak osoby nieletnie, pod kuratelą; szkoła policystów opierała teorję administracji na zasadzie ograniczonego rozumu poddanych.

Jednakże władza państwa policyjnego szanowała kompetencje sądów cywilnych i karnych, co znalazło wyraz w słynnym aforyźmie: il y a des juges à Berlin. Obywatele korzystali z ochrony prawa w stosunkach, podległych właściwości tych sądów, a nadanie pretensji charakteru prywatno - prawnego zapewniało jej opiekę sądów ogólnych. Przytoczymy przykład. Prawa majątkowe urzędników (prawo do pensji) oceniano według prawa prywatnego, którego rządy rozszerzały się dzięki teorji fiskusa. Fiskus był podmiotem praw majątkowych państwa i posiadał osobowość prawną; podlegał on sądom cywil-

nym. Obywatel, mający pretensje majątkową do państwa, nie pozywał państwa, lecz fiskus.

Jest rzeczą oczywistą, że zasada podziału władz ograniczyła wszechwładzę administracji i że sądownictwo administracyjne, pilnując zachowania przez administrację kompetencyj, zaważyło na rozwoju prawa publicznego; lecz z tej tezy nie wynika, że wyodrębnienie prawa administracyjnego z prawa państwowego pojęciowo jest możliwe (zob. wyżej § 1). Najlepszym dowodem są systemy prawa administracyjnego, które bez wyjątku obejmują także zagadnienia z dziedziny t. zw. prawa konstytucyjnego i często omawiają kwestje prawa prywatnego i karnego. Wielką ilość dzieł posiada szczególnie nauka francuska i niemiecka. Gdy się bada dorobek naukowy tych narodów, cenny i głęboki, uderza w nauce francuskiej jednolitość opinij autorów, daleko posunięta, jak już stwierdził prof. O. Mayer (Theorie des französischen Verwaltungsrechts, 1886), podczas gdy autorowie niemieccy tak bardzo się różnią w poglądach zasadniczych, że jeden z nich, Tezner, napisał obszerne dzieło, mające wskazać wyjście z chaosu teoryj (Wirrsal der Theorien) na polu sądownictwa administracyjnego (Die deutschen Theorien der Verwaltungsrechtspflege, 1901).

II. P o d z i a ł   p r a w a   a d m i n i s t r a c y j n e g o. Pominąć można zagadnienie źródeł prawa administracyjnego, omawiane w podręcznikach tego prawa. Prawo administracyjne jako zbiór norm płynie z tych samych źródeł, jak prawo objektywne, może więc być stanowione i zwyczajowe, a prawo stanowić może ustawodawca, zaś z jego upoważnienia — władza administracyjna, państwowa i samorządowa.

Prawo administracyjne, składające się z przepisów materjalnych i formalnych (norm o postępowaniu), podzielić można na części stosownie do działów administracji, a że liczba tych działów jest zmienna, pozostając pod wpływem czasu i miejsca, i wyczerpująco nie da się wskazać (zob. wyżej § 22), podział prawa administracyjnego ma zawsze charakter względny. Można odróżniać: prawo administracji państwowej i administracji samorządowej, następnie prawo policyjne, przemysłowe, agrarne, skarbowe, wojskowe itd., a znowu każdy z tych dzia-

łów można rozbić na szereg części (np. prawo policyjne na prawo policji bezpieczeństwa, zdrowia, ruchu, prasy, budowli i t. d.).

Te wszystkie prawa składają się na szczególną część prawa administracyjnego, w którem autorowie dają przegląd przepisów obowiązujących, uwzględniając obok prawa publicznego także prawo prywatne. W tej części prawa administracyjnego przeważa metoda opisowa, lecz poważne rezultaty osiągnęła też metoda konstrukcyjna. Wielkie wysiłki, poświęcone stworzeniu części ogólnej prawa administracyjnego, w której zamierzano opracować zasady i instytuty wspólne wszystkim działom tego prawa, napotkały na duże i dotychczas nieprzezwyciężone przeszkody, zwłaszcza że autorowie nie zdają sobie sprawy z granic tej części. Fleiner swe Instytucje niemieckiego prawa administracyjnego podzielił na część ogólną i szczególną, lecz w ogólnej części omawia wiele zagadnień, należących raczej do wstępu, jak pojęcie administracji, zasada podziału władz, rozwój historyczny niemieckiego prawa administracyjnego, źródła tego prawa. Ponadto zauważyć trzeba, że Fleiner w części ogólnej omawia szereg zagadnień z dziedziny t. zw. prawa konstytucyjnego. W części szczególnej autor nie przedstawia prawa gałęzi administracji, lecz omawia zagadnienia części ogólnej tego prawa, jak instytucję zakładów publicznych, koncesję, rzeczy publiczne, obowiązki administracyjne obywateli. Otton Mayer system niemieckiego prawa administracyjnego podzielił również na część ogólną i szczególną, lecz w obu częściach porusza zagadnienia ogólne, ponadto w części szczególnej omawia niektóre instytucje prawa ogólnego, jak władzę skarbową, pozatem prawie całe prawo szczególne pomija.

Choć wielu autorów najrozmaitszych krajów i narodów w podręcznikach prawa administracyjnego obok zagadnień ogólnych uwzględnia obszernie prawa szczególne gałęzi administracji, systemu prawa administracyjnego, składającego się z części ogólnej i szczególnej we właściwem rozumieniu, dotychczas nie ogłoszono.

Praca nad prawem administracyjnem jest utrudniona przez

to, że niema kodeksu tego prawa, lecz przepisy jego są rozsiane w niezliczonych aktach prawodawczych, obejmujących nieraz jeszcze inne gałęzie prawa. Przepisy administracyjne sięgają nieraz różnych czasów, nawet bardzo odległych, i ulegają częstym zmianom. Rzec można bez przesady, że niema prawnika, któryby zdołał opanować całe prawo administracyjne swego państwa tak, jak wielu prawników zna prawo cywilne, karne, handlowe. Trudności szczególne nastręcza prawo administracyjne b. dzielnicy rosyjskiej, w której obowiązuje jeszcze wiele postanowień nie ogłoszonych.

III. Akt administracyjny. Teorja aktów administracyjnych zawiera wiele luk, nieścisłości, twierdzeń sprzecznych i wymaga wielu poprawek. Uwagi teorji są nieraz skutkiem wadliwych przepisów prawa.

1. Definicja i podział. Akt administracyjny można określić jako rodzaj aktów administracji, pojęcie aktu administracji jest więc szersze od pojęcia aktu administracyjnego. Akt administracji może mieć naturę faktyczną (budowa mostu) lub też naturę prawną (rozporządzenie, zarządzenie, umowa itd.). Akt administracji może mieć charakter prawodawczy, jak np. rozporządzenie, lub też naturę administracyjną, jak zarządzenie. Teorja i praktyka niezawsze odróżniają zarządzenie od rozporządzenia. Akty administracji mogą być jednostronne lub dwustronne; dwustronnym aktem jest umowa, która może podlegać prawu prywatnemu (kupno opału dla urzędu) lub publicznemu (umowa gmin o utworzeniu związku celowego) lub międzynarodowemu (traktat międzynarodowy).

Rodzajem aktów administracji jest akt administracyjny czyli zarządzenie. Zarządzenie jest zwierzchniem oświadczeniem woli administracji, jest więc przejawem jej imperium. Zarządzenie dotyczy stosunków indywidualnych; odróżnianie zarządzeń szczególnych i ogólnych (Haenel) zaciera granice między zarządzeniem i rozporządzeniem. Zarządzenie może mieć treść najrozmaitszą, może stwierdzać prawa lub stosunki prawne indywidualne lub je tworzyć, może więc posiadać charakter oświadczający (deklaratoryjny) lub twórczy (konstytutywny). Zarządzenie deklaratoryjne jest konkluzją z dwuch przesłanek,

z których jedną jest prawo, a drugą przypadek praktyczny, np. oświadczenie starosty, stwierdzające według art. 3 ustawy z 20 stycznia 1920 r., że jednostka pochodzenia polskiego jest obywatelem polskim (patrz wyżej I, 92). Zarządzenie konstytutywne tworzy stosunki prawne lub prawa indywidualne; przykładem może być koncesja na wyrób amunicji lub licencja na wykonywanie przemysłu okrężnego (patrz E., Prawo Przemysłowe). Jednakże tak zarządzenie deklaratoryjne, jak konstytutywne jest zastosowaniem prawa przedmiotowego do danego przypadku. Wielu autorów nazywa zarządzenie deklaratoryjne orzeczeniem, opierając się przytem na analogji z wyrokiem, lecz zapomina przytem, że wyroki sądowe mogą być nietylko deklaratoryjne, ale także konstytutywne. Wydanie zarządzenia deklaratoryjnego nie jest obwarowane specjalnemi gwarancjami na wzór tych, które mają poręczyć dobry wymiar sprawiedliwości. Podobieństwo zarządzenia deklaratoryjnego do wyroku nie jest istotne, a porównanie tego zarządzenia z wyrokiem może wywołać wyobrażenie, jakoby administracja miała zlecony sobie wymiar sprawiedliwości, i utrudnia odróżnienie administracji od sądownictwa.

Prawo polskie przyjęło podział aktów administracyjnych na zarządzenia i orzeczenia (patrz niżej Sądownictwo), lecz z punktu widzenia pojęć zasadniczych jest rzeczą bardziej celową, przez akt administracyjny rozumieć tylko zarządzenie i odróżniać zarządzenia deklaratoryjne i konstytutywne.

Zarządzenie jest zwierzchniem oświadczeniem woli administracji, które nie jest prawodawstwem. Zarządzenie, które nie tworzy normy objektywnej, lecz się na niej opiera, stwierdza lub tworzy prawa lub obowiązki lub stosunki prawne indywidualne itd. Prawa indywidualne są podmiotowemi, nie zaś przedmiotowemi. Prawo przedmiotowe może powstać tylko przez akt prawodawczy, nie zaś przez akt administracyjny. Zarządzeniem jest też zwołanie, odroczenie, zamknięcie, rozwiązanie parlamentu przez prezydenta.

Zarządzenia można dzielić na rodzaje stosownie do gałęzi administracji, a więc odróżniać zarządzenia administracji wojskowej, skarbowej, politycznej, szkolnej itd. Zarządzenie może

być wydane przez administrację lub jej czoło czyli rząd, t. j. radę ministrów lub prezydenta. Zarządzeniem jest rozwiązanie rady miejskiej przez radę ministrów, usunięcie prezydenta miasta przez prezydenta państwa itd.

2. Forma. Zarządzenie może być piśmienne (forma zwykła), ustne, a nawet podjęte przez czynność dorozumianą czyli konkludentną. Przykładem piśmiennego zarządzenia jest powołanie popisowego do wojska; przykładem zarządzenia ustnego jest nakaz urzędnika celnego, który każe podróżnemu na granicy otworzyć walizkę, lub też oświadczenie urzędnika policyjnego, który wzywa tłum na ulicy do rozejścia się, lub też rozwiązuje wiec ze względu na powstałą wśród zgromadzonych bójkę. Zarządzeniem przez czynność konkludentną jest policyjne zamknięcie ulicy przez postawienie barjery.

3. Postanowienia uboczne. Zarządzenie może zawierać postanowienia dodatkowe w postaci warunku, czasokresu i zlecenia. Warunek, przez który rozumiemy przyszłe niepewne wydarzenie, może być zawieszający lub rozwiązujący. Np. rezerwista otrzymuje rozkaz stawienia się do kadry na trzeci dzień po ogłoszeniu mobilizacji; rozkaz ten jest zarządzeniem z warunkiem zawieszającym, który sprawia, że obowiązek służby powstaje dopiero po ogłoszeniu mobilizacji; albo też władza wojskowa w czasie wojny powołuje adwokata do pomocniczej służby wojskowej aż do demobilizacji; rozkaz w tym przypadku działa natychmiast, lecz moc jego wygasa w razie demobilizacji (warunek rozwiązujący). Zarządzenie może być terminowe, jak np. udzielenie pozwolenia na wyszynk napojów wyskokowych w czasie wystawy, która ma trwać pół roku. Przez zlecenie rozumiemy nałożenie na adresata zarządzenia obowiązku, który nie ma charakteru warunku; np. policja budowlana pozwala na wzniesienie budowli z tem, że właściciel kamienicy ma urządzić przed domem ogródek. Praktyka zlecenie nieraz nazywa warunkiem, co jednakże nie może być przeszkodą we właściwej ocenie zarządzenia, zawierającego zlecenie. Niewykonanie zlecenia nie powoduje samo przez się wygaśnięcia zawartego w zarządzeniu pozwo-

lenia, np. pozwolenia na budowę; gdyby tak było, mielibyśmy do czynienia z warunkiem, nie zaś ze zleceniem.

4. P r z e s ł a n k i w a ż n o ś c i. Przesłanki ważności aktu administracyjnego powinno ustalić prawo, które jednakże często tę kwestję pomija. Nauka stara się o stworzenie reguł przez prawo nie określonych, posługując się zasadami prawa prywatnego o oświadczeniach woli. Ze względu na odrębność stosunków prawa administracyjnego przenoszenie doń zasad prawno-prywatnych napotyka na trudności, w każdym razie wywołuje potrzebę zmiany i przekształcenia norm prawa prywatnego i przed ustaleniem właściwych zasad przez ustawodawcę lub sądownictwo administracyjne pozostaje pod znakiem niepewności i rodzi spory autorów.

Zarządzenie musi być zakomunikowane adresatowi, zarządzenie piśmienne powinno być datowane i podpisane. Zarządzenie, jako dzieło administracji o określonych prawem kompetencjach, musi być wydane przez władzę, która jest przedmiotowo i miejscowo właściwa czyli kompetentna ratione materiae i ratione loci. Zarządzenie, wchodzące np. w zakres właściwości władz sanitarnych, nie może być wydane przez władzę wojskową, a starosta powiatu A nie może rządzić w powiecie B.

Pogwałcenie zasad o wydawaniu aktów administracyjnych może mieć różne skutki, których określenie wywołuje w teorji i praktyce wiele sporów, o ile prawo nie zawiera wyraźnych przepisów. Odróżniać można akty nieważne bezwzględnie i względnie; pierwsze nie mają żadnych skutków, np. zarządzenie władzy przedmiotowo niewłaściwej, drugie — wymagają zniesienia, które odbyć się może z urzędu lub też na wniosek strony; akt względnie nieważny możnaby też nazwać wzruszalnym.

5. P r a w o m o c n o ś ć. Odróżniamy prawomocność formalną i materjalną, rozumiejąc przez pierwszą niemożność zakwestjonowania aktu administracyjnego przez środek prawny, jak zażalenie lub skarga, przez drugą zaś — niezmienność treści. Akt administracyjny, którego strona atakować nie może, ponieważ upłynął okres, wyznaczony dla zażalenia lub skargi,

jest formalnie prawomocny, co jednakże nie stoi na przeszkodzie zniesieniu aktu przez władzę. Aktu nie znosi się na wniosek strony, lecz z urzędu, co uczynić może władza, która akt wydała, albo też władza wyższa, powołana do kontrolowania urzędowania władz niższych, np. wojewoda kasuje zarządzenie starosty, przeciwko któremu jednostka nie oponowała. Formalna prawomocność ma względne znaczenie, co się odbija na materjalnej prawomocności aktów administracyjnych czyli zasadzie niezmienności ich treści. Władza może akt administracyjny zmienić bez wniosku strony, akt ten nie staje się więc materjalnie prawomocnym. Materjalna prawomocność wyroków sądów cywilnych i karnych jest konsekwencją ich prawomocności formalnej: zmiana wyroku niezaskarżalnego w zasadzie nie jest dopuszczalna. Nie da się pomyśleć, aby akt administracyjny pod względem swej prawomocności mógł być postawiony narówni z wyrokiem sądowym. Stoi temu na przeszkodzie nietylko płynność stosunków na polu administracji oraz przewaga interesu publicznego, lecz przedewszystkiem brak gwarancyj, obowiązujących co do wyroków sądowych.

Chcąc jednakże zapobiec zupełnej niepewności prawnej, trzeba uznać pewną stałość zarządzeń pod postacią ich względnej prawomocności. Prawo stanowione powinno wskazać powody uchylenia i zmiany zarządzenia formalnie prawomocnego, przedewszystkiem ze względu na prawa, które na mocy zarządzenia powstały (patrz niżej punkt V).

IV. P o s t ę p o w a n i e. Przepisy o postępowaniu administracyjnem zawiera rozporządzenie ustawodawcze prezydenta z 22 marca 1928 r., Dz. U., 36 poz. 341, które ma zastosowanie do postępowania we wszystkich sprawach z zakresu prawa administracyjnego, załatwianych przez władze i urzędy administracji państwowej i samorządu terytorjalnego, o ile to rozporządzenie nie przewiduje wyjątków (art. 1 i 112 s). Wspomnimy o niektórych zasadach tego kodeksu, który wzorowany jest na austrjackiej ustawie związkowej z dn. 21 lipca 1925 roku o ogólnem postępowaniu administracyjnem; niektóre przepisy są dosłownym przekładem norm tej ustawy.

POLSKA

W ł a ś c i w o ś ć. Władza jest obowiązana przestrzegać z urzędu swej właściwości rzeczowej (przedmiotowej) i miejscowej. Właściwość władz rzeczową i miejscową ustala się w zasadzie na podstawie przepisów o ich zakresie działania. Jeżeli właściwości rzeczowej w ten sposób ustalić się nie da, wówczas w zasadzie właściwą jest w pierwszej instancji powiatowa władza administracji ogólnej (starosta), w drugiej instancji — wojewódzka władza administracji ogólnej (wojewoda). Jeżeli prawo nie określa właściwości miejscowej, wówczas ustala się tę właściwość w sprawach dotyczących nieruchomości — podług miejsca położenia nieruchomości, w sprawach dotyczących prowadzenia przedsiębiorstwa lub jego zakładu — podług miejsca, w którem przedsiębiorstwo lub zakład są, mają być albo były prowadzone, w innych sprawach — podług miejsca faktycznego zamieszkania w kraju strony lub jednej ze stron, a mianowicie strony obowiązanej; jeżeli żadna ze stron zamieszkania w kraju nie posiada, podług miejsca pobytu jednej z nich; jeżeli strony przebywają zagranicą, podług ostatniego wiadomego miejsca zamieszkania jednej ze stron w kraju; wreszcie podług miejsca, w którem wynikła sprawa. Jeżeli jednak w sposób wskazany właściwość miejscowa ustalić się nie da, wówczas władzę miejscowo właściwą wyznacza naczelna władza rzeczowo właściwa. Spory o właściwość między władzami administracyjnemi, mającemi wspólną władzę przełożoną, rozstrzyga najbliższa wspólna ich władza przełożona.

W y ł ą c z e n i e u r z ę d n i k ó w. Obowiązuje w tej sprawie szereg norm, podobnych do tych, jakie spotykamy w prawie sądowem; urzędnik powinien się np. wyłączyć w sprawie, w której sam jest stroną, albo pozostaje do strony w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy oddziaływa na jego osobiste prawa i obowiązki, dalej w sprawie żony, krewnych i powinowatych do drugiego stopnia włącznie, rodzeństwa i ich dzieci itd. Przełożony może wyłączyć podwładnego urzędnika, jeżeli uzna to za potrzebne ze względu na interes publiczny.

O s o b y i n t e r e s o w a n e. Osobą interesowaną jest każdy, kto żąda czynności władzy, do kogo czynność władzy

się odnosi, lub też czyjego interesu czynność władzy choćby pośrednio dotyczy. Osoby interesowane, które uczestniczą w sprawie na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu, są stronami, pojęcie strony jest więc ciaśniejsze od pojęcia osoby interesowanej. Osoba intersowana może do zastąpienia siebie upoważnić pełnomocnika, o ile nie jest wymagane osobiste działanie. Osoby interesowane i ich pełnomocnicy mają prawo dowiadywać się o biegu spraw, mogą przeglądać akta, żądać odpisów.

P o d a n i a. Prośby, odwołania, skargi, zażalenia itd. mogą być wnoszone do władz piśmiennie lub telegraficznie, a także zgłaszane ustnie do protokułu, o ile specjalne przepisy i rodzaj sprawy nie stoją temu na przeszkodzie.

P r o t o k u ł y. Są one fakultatywne lub obowiązkowe (p. art. 19).

W e z w a n i a i d o r ę c z e n i a. Władza ma prawo względnie obowiązek wzywać osoby, od których potrzebuje wyjaśnień lub których udział w czynnościach władzy jest potrzebny, do złożenia tych wyjaśnień, jak również do udziału w czynnościach władzy. Wezwania i inne pisma urzędowe doręcza się odbiorcy, o ile możności, do rąk własnych, lecz w razie jego nieobecności pismo doręcza się dorosłemu domownikowi, zarządcy nieruchomości lub przedsiębiorstwa odbiorcy, jego pracownikowi, rządcy domu a w ostateczności sąsiadowi, który zobowiąże się do doręczenia pisma; gdy te wszystkie sposoby nie są możliwe, składa się pismo w urzędzie gminnym, a pismo nadesłane pocztą — w urzędzie pocztowym i wywiesza o tem ogłoszenie w tych urzędach, a oprócz tego na drzwiach mieszkania odbiorcy lub też na drzwiach lokalu, w którym znajduje się zarząd jego nieruchomości lub przedsiębiorstwa, albo w którym odbiorca pracuje, albo na bramie jego nieruchomości. W razie odmowy przyjęcia pisma przez odbiorcę, pismo uważa się za doręczone.

T e r m i n y. Przy obliczaniu terminów, oznaczonych na dni, nie wlicza się dnia czynności lub zdarzenia, decydujących o rozpoczęciu terminu; ostatni z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu. Terminy, oznaczone na tygodnie, koń-

czą się z upływem tego dnia w ostatnim tygodniu, który nazwą swą odpowiada dniu czynności lub zdarzenia, od których się rozpoczyna termin. Terminy, oznaczone na miesiące, kończą się z upływem tego dnia ostatniego miesiąca, który ma tę samą datę, jak dzień czynności lub zdarzenia, od których rozpoczyna się bieg terminu; jeżeli koniec terminu wypada w miesiącu, który odpowiedniej daty nie posiada, wówczas termin kończy się z upływem ostatniego dnia tego miesiąca. Jeżeli koniec terminu przypada na niedzielę lub święto ustawowe, to za ostatni dzień terminu uważa się najbliższy dzień powszedni. Termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem nadano pismo w polskim urzędzie pocztowym lub telegraficznym. W razie niezachowania terminu z przyczyn usprawiedliwionych dopuszczalne jest przywrócenie terminu.

Postępowanie wyjaśniające. O ile nie postanowiono inaczej, władza ma z urzędu ustanawiać zakres postępowania wyjaśniającego i środków dowodowych, potrzebnych dla należytego ustalenia stanu sprawy, obowiązuje więc zasada śledcza, zgodna z przewagą interesu publicznego na polu administracji.

Dowody. Jako środek dowodowy w postępowaniu administracyjnem służy wszystko, co może się przyczynić do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. O tem, czy dana okoliczność ma być przyjęta za udowodnioną, decyduje władza na podstawie swobodnej oceny wyników postępowania wyjaśniającego. Rozporządzenie zawiera przepisy o dowodzie z dokumentów, ze świadków, biegłych i oględzin.

Załatwianie spraw. Sprawy należy załatwiać bez niepotrzebnej zwłoki i w sposób taki, aby nie ucierpiał ani interes publiczny ani interes uprawniony osób prywatnych. Sprawy należy załatwiać w formie piśmiennej i doręczyć stronom odpowiednie pisma, jeżeli tego wymagają przepisy lub też interes stron. Załatwiając sprawę piśmiennie, należy to czynić z możliwym pośpiechem, w każdym razie tak, aby sprawa przez władzę administracji ogólnej w zakresie administracji spraw wewnętrznych została zakończona najpóźniej w ciągu 3 miesięcy, a jeżeli sprawę należy załatwić w porozumieniu z inną

władzą — najpóźniej w ciągu 5 miesięcy, o ile nie postanowiono inaczej. Dla wszystkich spraw, załatwianych przez inne władze i w innym, niż wymieniony, zakresie, terminy 3 i 5 miesięcy przedłuża się do 6 miesięcy. W razie niezałatwienia sprawy w terminie wskazanym, strona ma prawo żądać przekazania jej instancji wyższej celem załatwienia, o ile prawo nie ustala innej sankcji. Podanie strony władza powinna wtedy przekazać do instancji wyższej najdalej w ciągu 3 dni. Władza wyższa, która załatwia sprawę za niższą, działa w charakterze tej instancji, za którą spełnia swoją czynność. Przepisy te nie dotyczą instancji najwyższej, gdzie sprawy nieraz zalegają.

Decyzje. W toku postępowania władza wydaje decyzje (orzeczenia i zarządzenia) tak często, jak tego zajdzie potrzeba. Decyzje dzielą się na główne i incydentalne. Decyzje główne sprawę, będącą przedmiotem postępowania, załatwiają co do swej istoty, względnie sprawę kończą w drugiej instancji. Decyzje incydentalne rozstrzygają inne kwestje, wynikające z toku postępowania. Decyzja, od której nie służy odwołanie lub skarga w toku instancyj administracyjnych, jest ostateczna. Decyzja, której nie można zaskarżyć również do sądów administracyjnych, jest prawomocna.

Odwołania i skargi incydentalne. Od decyzji głównej, wydanej w pierwszej instancji, przysługuje stronie odwołanie tylko do jednej instancji bezpośrednio wyższej, o ile nie postanowiono inaczej. Odwołanie należy wnieść w ciągu 14 dni po ogłoszeniu lub doręczeniu decyzji, o ile nie ustanowiono krótszego terminu. Decyzję incydentalną można zaskarżyć tylko łącznie z odwołaniem od decyzji głównej, z wyjątkiem wypadku, gdy decyzja incydentalna została wydana po wydaniu decyzji głównej, oraz wypadków odrębnie unormowanych. Odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia; wystarczy, jeśli z podania strony wynika, iż nie jest zadowolona z decyzji władzy i prosi o jej zmianę, rozporządzenie odrzuca więc wszelką formalistykę. Apelujący ma t. zw. beneficium novorum, może więc przytoczyć w odwołaniu nowe okoliczności, lecz władza może ich nie uwzględnić w wypadkach w rozporządzeniu wskazanych, np. gdy nowe twierdzenia mają

oczywiście na celu przewleczenie sprawy lub nowe okoliczności powstały już po wydaniu decyzji w I instancji itd. (art. 85). Wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji, o ile nie postanowiono inaczej, np. przepisując natychmiastową wykonalność. Pominąwszy wyjątki, odwołanie w zasadzie ma dwa skutki: posuwa sprawę do wyższej instancji (devolutio instantiae, skutek dewolutywny) i powoduje zawieszenie wykonania (skutek suspensywny). Odwołanie należy wnieść za pośrednictwem tej władzy, która decyzję wydała. Jeśli jednak władza ta uzna, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie, może sama decyzję zmienić, o ile przez nią osoby inne nie nabyły praw. Ta sama zasada obowiązuje, gdy na decyzję władzy wniesiono skargę do sądu administracyjnego (brak skutku dewolutywnego). Gdy odwołania nie należy odrzucić, jako spóźnionego lub niedopuszczalnego, władza odwoławcza wydaje orzeczenie, nie będąc związana ani zakresem żądań odwołania, ani ustaleniami instancji niższej, nie obowiązuje więc w postępowaniu administracyjnem zasada prawa sądów cywilnych: ne eat iudex ultra petita partium.

W z n o w i e n i e p o s t ę p o w a n i a. Wznowienie sprawy, zakończonej decyzją, od której niema odwołania, może nastąpić z analogicznych przyczyn, jak w prawie sądowem, np. jeśli decyzję spowodowało sfałszowanie lub przedstawienie sfałszowanego dokumentu lub fałszywe świadectwo, przekupstwo lub inny czyn karany sądownie itd. (art. 95).

U c h y l e n i e i z m i a n a d e c y z j i. Decyzje, na mocy których strony lub osoby inne nie nabyły żadnych praw, mogą być uchylane i zmieniane z urzędu w każdym czasie tak przez władzę, która decyzję wydała, jak w trybie nadzoru przez władzę przełożoną. Z tego wynika, że prawomocność decyzji w tym przypadku nie jest przeszkodą zmiany lub uchylenia decyzji. Prawomocne decyzje, na mocy których strony lub inne osoby nabyły prawa, mogą być uchylone lub zmienione przez władzę, która je wydała, za zgodą tych stron lub osób, o ile nie postanowiono inaczej. Potrzeba zgody uprawnionych nadaje decyzji prawmocność materjalną, lecz od tej reguły jest szereg wyjątków, np. władza nadzorcza może uchylić z urzędu z wła-

snej inicjatywy lub na skutek zażalenia, jako nieważną, każdą decyzję, którą wydała władza oczywiście niewłaściwa, lub którą wydano bez jakiejkolwiek podstawy prawnej itd. Przedmiotowo właściwa władza naczelna może z urzędu uchylić lub zmienić w koniecznym zakresie każdą decyzję prawomocną, o ile niepodobna w inny sposób usunąć stanu, zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu, albo odwrócić ciężkich szkód dla gospodarstwa społecznego. Strony, dotknięte w swoich prawach przez taką decyzję, mogą żądać od skarbu państwa odszkodowania na drodze sądowej.

Nieprzystojne zachowanie. Za niewłaściwe zachowanie się w czasie rozprawy lub innych czynności urzędowych strony, świadkowie i biegli mogą być wydaleni z miejsca rozprawy lub z powyższych czynności przez kierującego urzędnika; oprócz tego dopuszczalna jest grzywna do 100 złotych, którą można też orzec za nieprzystojną formę podania (art. 67, 109).

Egzekucja. Przez egezekucję rozumiemy postępowanie przymusowe, mające na celu zmusić jednostkę do spełnienia obowiązku; treścią obowiązku może być działanie lub zaniechanie. Egzekucja może być personalna lub majątkowa lub wreszcie polegać na wykonaniu zastępczem. Egzekucja personalna polega na zastosowaniu przymusu do osoby w celu wymuszenia posłuszeństwa. Przymus przez administrację stosowany może być psychiczny, polegając na nałożeniu grzywny lub zarządzeniu aresztu; grzywna lub areszt mają wpłynąć na egzekuta, t. j. osobę poddaną egzekucji, i nakłonić ją do wykonania zarządzenia administracji. Ponieważ środki przymusu nie mają charakteru kary, nie obowiązuje zasada: ne bis in idem, przyjęta w prawie karnem, i powtórzenie środka przymusu jest dopuszczalne aż do granic w prawie wskazanych. Oprócz przymusu psychicznego jest możliwy przymus fizyczny czyli bezpośredni, będący zastosowaniem przemocy do osoby, obowiązanej do wykonania zarządzenia administracji; np. policja sprowadza osobę, która nie stawiła się w urzędzie. Przymus fizyczny musi, jak psychiczny, poruszać się w granicach określonych prawem, które zwłaszcza wskazuje, kiedy dopuszczalne jest użycie bro-

ni (p. E. Policja i Użycie Broni). Przymus psychiczny i fizyczny jest skierowany przeciw osobie, lecz przedmiotem egzekucji może być też majątek, np. podatnik nie zapłacił podatku, który administracja ściąga przez sprzedanie jego ruchomości w drodze przetargu publicznego. Formą przymusu może być wykonanie zastępcze, polegające na wykonaniu czynności nieposłusznej jednostki przez osobę trzecią z polecenia administracji na koszt obowiązanego. Wykonanie zastępcze może dotyczyć tylko czynności, które może podjąć osoba trzecia, jak np. remont domu, grożącego zawaleniem. Wykonanie zastępcze nie jest możliwe, gdy chodzi np. o udzielenie informacyj, które posiada tylko obowiązany.

Te różne rodzaje postępowania przymusowego mogą w praktyce się łączyć, np. władza nakłada grzywnę na osobę nieposłuszną, potem zarządza areszt, a ponieważ egzekut trwa w nieposłuszeństwie, prowadzi egzekucję na jego majątku lub chwyta się wykonania zastępczego i koszta ściąga przez sprzedaż jego ruchomości. Egzekucja rozpoczyna się zwykle zagrożeniem zastosowania przymusu w razie niespełnienia obowiązku w oznaczonym czasie.

Egzekucja jest możliwa w stosunku do osób fizycznych i osób prawnych (prawa prywatnego i publicznego). Gdy egzekucję prowadzi państwo, egzekucja przeciw niemu nie jest możliwa, lecz skierowanie jej przeciwko instytucji państwowej o odrębnej osobowości da się uskutecznić.

Konstytucja polska z r. 1921 stanowi, że ustawy określą środki przymusowe, przysługujące władzom administracyjnym dla przeprowadzenia ich zarządzeń (art. 97). Przepis ten zawiera lukę: administracja przeprowadza przymusowo nietylko własne zarządzenia, lecz także przepisy prawa, których zachowanie poruczono jej pieczy, np. policja może przemocą przeszkodzić pogwałceniu prawa karnego.

Przepisy o postępowaniu przymusowem w administracji zawiera rozporządzenie ustawodawcze prezydenta Rzplitej z 22 marca 1928 r. (Dz. U., Nr. 36, p. 342), stanowiące niejako ciąg dalszy rozporządenia z tej samej daty o postępowaniu administracyjnem; egzekucja jest też postępowaniem.

Zakres. Rozporządzenie to reguluje sposób wprowadzenia w życie zapomocą odpowiednich środków przymusowych: 1) przepisów prawnych, 2) decyzyj władz administracyjnych, wydanych w celu wykonania prawa. Przez władze administracyjne rozumie się władze administracyjne państwowe i komunalne; postępowanie przymusowe dotyczy obowiązku zapłaty świadczeń pieniężnych oraz obejmuje inne świadczenia i czynności i określone zachowanie się (zaniechanie, znoszenie).

Środki. Środkami przymusowemi są: 1) kara pieniężna celem przymuszenia (właściwie należałoby mówić o grzywnie; przymus psychiczny), 2) przymus bezpośredni (przymus fizyczny), 3) egzekucja na majątku, 4) wykonanie zastępcze. W postępowaniu przymusowem należy stosować zawsze środek najłagodniejszy do celu prowadzący. Przymus powinien być utrzymany w granicach niezbędnej potrzeby i musi ustać z chwilą osiągnięcia skutku, a także wtedy, gdy dopełnienie obowiązku stało się bezprzedmiotowe lub niemożliwe dla obowiązanego. Środek przymusowy, którego zastosowaniem zagrożono, nie będzie stosowany, jeśli zagrożenie cel osiągnęło. Środki przymusowe stosuje się niezależnie od kar administracyjnych lub sądowych za pogwałcenie przepisów prawa. Egzekucję na majątku wolno przeprowadzić tylko o tyle, o ile przez to nie będzie zagrożone minimum utrzymania osoby obowiązanej oraz osób, które ona utrzymuje w wykonaniu obowiązku ustawowego (zasada minimum egzystencji).

Władze i organy egzekucyjne. Władzą egzekucyjną jest władza kompetentna dla zarządzenia egzekucji, a organem egzekucyjnym jest organ, egzekucję przeprowadzający. Wdrożenie egzekucji może być przekazane władzom sądowym (p. art. 10 i 11).

Urzędy skarbowe są wyłącznie właściwe do przymusowego ściągania wszelkiego rodzaju świadczeń pieniężnych, które mogą być ściągane na podstawie obowiązujących przepisów w trybie administracyjnym, lecz rozp. rady ministrów mogą ustanawiać wyjątki od tej zasady (ustawa z 10 marca 1932 r., Dz. U. Nr. 32, p. 328, rozp. rady ministrów z 25 czerwca 1932 r., Dz. U. Nr. 62 p. 580 i 581).

T y t u ł e g z e k u c y j n y. Podstawą egzekucji jest tytuł wykonawczy, którym są: 1) przepisy prawa, o ile z nich bezpośrednio wynika obowiązek świadczenia, bez potrzeby wydania przez władzę specjalnego aktu, 2) zarządzenia ogólne władzy, skierowane legalnie do ogółu lub do określonej grupy osób, 3) decyzje, dotyczące poszczególnych osób. Z tych przepisów wynika, że egzekucja nie wymaga tytułu wykonawczego w rozumieniu prawa sądowego, o ile jest odpowiedni przepis prawa lub wspomniane zarządzenie.

Rozporządzenie to zawiera szczegółowe przepisy o poszczególnych rodzajach egzekucji. Patrz np. a. 24.

N a k ł a d a n i e k a r. Administracja może nietylko wymusić posłuszeństwo, lecz także może za nieposłuszeństwo karać. Jednakże zasada podziału władz wymaga, aby jednostka, ukarana przez administrację, mogła się odwołać do władzy sądowej, stojącej na straży zachowania prawa. Stwierdzenie winy i nałożenie kary jest w zasadzie sprawą sądową, lecz bezwzględne przeprowadzenie tej zasady osłabiłoby siłę administracji ze szkodą państwa. Jest to jeden z dowodów, że teorja Monteskjusza o podziale władz ma charakter względny (p. wyżej t. II, § 22, II). Kara administracyjna jest karą, jak kara sądowa, lecz ustrój i kompetencje władz karzących oraz gwarancje sprawiedliwości są w obu wypadkach odmienne; na tem polega różnica, nie zaś na istocie kary, która jest w obu wypadkach wyrządzeniem dolegliwości.

Przepisy o postępowaniu karno-administracyjnem zawiera rozporządzenie ustawodawcze prezydenta Rzplitej z 22 marca 1928 r. (Dz. U., Nr. 38, p. 365 oraz zmiany przez ustawę z 19 lutego 1929r., Nr. 16 p. 135 i rozp. ustawodawcze prezydenta z 11 lipca 1932 r., zawierające przepisy wprowadzające kodeks karny i prawo o wykroczeniach, Nr. 60 p. 573, a. 30), stanowiące również uzupełnienie rozporządzenia z tejże daty o postępowaniu administracyjnem. Trzy rozporządzenia z 22 marca 1928 roku składają się na kodeks administracyjny, mający trzy części, z których pierwsza dotyczy postępowania, z wyjątkiem egzekucji i nakładania kar, druga — egzekucji, trzecia — kompetencyj karnych administracji. Wiele postanowień dwuch pierw-

szych części stosuje się w przypadkach, unormowanych w części trzeciej, co jest dowodem, że mamy do czynienia z jedną całością (art. 3).

Zakres. Wykroczenia, zagrożone karą nie wyższą niż kara pieniężna w kwocie 3.000 złotych i areszt do 3 miesięcy, niezależnie od kar dodatkowych, ulegają dochodzeniu i ukaraniu przez władze administracyjne, o ile ustawa przekazuje sprawę władzy administracyjnej. Jednakże wysokość kary pieniężnej jest bez znaczenia, o ile wymiar kary zależy od wysokości szkody, wartości przedmiotu, uszczuplonej należności, albo innej jednostki obliczeniowej, w prawie przewidzianej. Przepisy tego rozporządzenia nie dotyczą dochodzenia i karania w sprawach karno-skarbowych i dyscyplinarnych.

Władze. Do dochodzenia i karania wykroczeń w postępowaniu karno-administracyjnem powołane są powiatowe władze administracji ogólnej, o ile nie jest kompetentna inna władza administracji państwowej. Naczelnicy gmin w b. dzielnicy austrjackiej i władze policyjne w b. dzielnicy pruskiej odzyskali kompetencje karno-administracyjne, które przez rozp. z 22 marca 1928 r. stracili (ustawa z 19 lutego 1929 r.).

Kompetencje policji. Policja państwowa może zatrzymać osobę, schwytaną na gorącym uczynku wykroczenia, karanego administracyjnie, z powodu obawy ukrywania się, jeżeli jest ona nieznana i nie może się wylegitymować ani też ustalenie jej tożsamości w inny sposób nie jest możliwe, jeżeli nie ma ona w państwie stałego miejsca pobytu ani określonego źródła utrzymania itd. (art. 8).

Wymierzenie kary. Na zasadzie wyników rozprawy władza wydaje orzeczenie uniewinniające lub skazujące. Karę należy wymierzyć w granicach, w prawie wskazanych, a w ich braku — w wymiarze do 200 złotych lub 7 dni aresztu. Rozporządzenie przewiduje wydawanie nakazów karnych bez przeprowadzenia zwyczajnego postępowania; dopuszczalna jest kara aresztu do 3 dni i kara pieniężna do 50 złotych; podstawą nakazu musi być doniesienie władzy lub organów urzędowych, oparte na ich własnem spostrzeżeniu; w razie sprzeciwu ukaranego odbywa się postępowanie zwyczajne.

K o n t r o l a s ą d o w a. Ukarany może się odwołać do sądu według przepisów kodeksu postępowania karnego, obowiązującego od 1 lipca 1929 r. (Dz. U., Nr. 33/28).

V. P o l i c j a. P o j ę c i e. Przez policję rozumiemy organy publiczne, powołane do utrzymania ładu i porządku publicznego. Organizacja policji należy do zadań państwa, które swoją kompetencję może przekazać innej organizacji prawnopublicznej, np. gminie.

Policja utrzymuje ład i porządek, zapobiegając zamachom na nie i ścigając takie zamachy, działalność policyjną można więc podzielić na prewencyjną i represyjną, np. policja rozwiązuje wiec, który grozi przekształcić się w bójkę (działalność prewencyjna) lub ściga sprawców kradzieży (działalność represyjna).

Działalność policji może być faktyczna i prawna, składając się z czynów o naturze faktycznej lub prawnej. Do działalności prawnej należy wydawanie nakazów i zakazów. Częstym środkiem działalności policyjnej jest przymus bezpośredni w postaci przemocy fizycznej (p. wyżej Egzekucja).

G r a n i c e. Z pojęcia policji wynikają granice jej działalności. Policja ma dbać o utrzymanie ładu i porządku publicznego, nie może więc mieszać się do życia prywatnego, np. do kłótni małżeńskiej, chyba, że grozi zakłócenie porządku publicznego przez popełnienie przestępstwa. Zadaniem policji jest zapobieganie zamachom na porządek publiczny; niebezpieczeństwo zamachu musi być poważne, nie wystarcza prawdopodobieństwo odległe, niejako teoretyczne. Granica ta wynika z zasady celowości, która musi przyświecać działalności policyjnej. Niecelowe byłoby też postępowanie zbyt bezwzględne lub skierowane pod mylnym adresem, co w nauce nazwano potrzebą przestrzegania zasady stosunkowości i ścigania właściwego autora zagrożenia lub zakłócenia porządku. Zasada stosunkowości, obowiązująca wogóle w sprawie zastosowania przymusu administracyjnego (p. wyżej Egzekucja), żąda, aby działalność policyjna odpowiadała zamierzonemu celowi, policja nie może np. pobić matki, która nie chce przedstawić dziecka do oględzin lekarskich. Gdy tłum gromadzi się przed wystawą skle-

pową i tamuje ruch, policja nie może nakazać usunięcia wystawy, lecz musi się postarać, aby skupienie ludzi nie tamowało normalnego ruchu (zasada ścigania właściwego autora zagrożenia porządku).

Rodzaje. Działalność policyjną podzielić można na różne rodzaje, stosownie do gałęzi administracji, odróżniając policję ogólną czyli bezpieczeństwa, policję sanitarną, wodną, kolejową, budowlaną, prasową, widowiskową itd.

Prawo polskie. Główne normy o policji zawiera rozporządzenie ustawodawcze prezydenta Rzplitej z 6 marca 1928 r. o policji państwowej (Dz. U., Nr. 28 p. 257 oraz zmiany przez rozp. z 29.11. 30, Nr. 82 p. 643, nowy tekst Nr. 5/31 p. 27, oraz rozp. z 7. 10. 32, Nr. 87 p. 740).

Policja państwowa w Polsce jest jednolitym, zorganizowanym na wzór wojskowy korpusem, przeznaczonym do utrzymania bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego. Nazwa policji przysługuje wyłącznie policji państwowej.

W zakresie dochodzenia i ścigania przestępstw organy policji państwowej są organami wykonawczemi władz sądowych i prokuratorskich, stosownie do przepisów postępowania karnego i norm szczególnych.

Władze administracji ogólnej oraz władze sądowe i prokuratorskie ponoszą wyłączną odpowiedzialność za treść poleceń, wydawanych policji. Organy policji są obowiązane wykonać otrzymane polecenia, nie wchodząc w ich ocenę, mogą jednak żądać wydania lub potwierdzenia polecenia na piśmie, lecz żądanie to nie wstrzymuje obowiązku wykonania polecenia. Przepis ten może dotyczyć tylko legalnych poleceń, gdyż samo się przez się rozumie, że nielegalnego rozkazu wykonać nie wolno. Oficer lub szeregowy policji, winny umyślnego niewykonania polecenia właściwej władzy administracji ogólnej albo właściwej władzy sądowej lub prokuratorskiej, wydanego zgodnie z prawem, ulega karze pozbawienia wolności do 6 miesięcy (art. 119). Policja jest uprawniona przy wykonywaniu swych zadań do stosowania niezbędnych środków przymusowych, a w szczególności do użycia siły fizycznej. Podczas pełnienia służby oficerowie i szeregowi policji mają prawo użycia

broni w wypadkach, określonych rozporządzeniem ustawodawczem prezydenta Rzplitej z 14 lutego 1928 r., poz. 243 (p. E., Użycie broni). Na żądanie policji każdy jest obowiązany do udzielenia jej w miarę możności doraźnej pomocy.

W razie częściowej lub całkowitej mobilizacji albo w innych wypadkach, w których ze względu na interes obrony państwa rada ministrów uzna to za konieczne, policja z chwilą ogłoszenia mobilizacji względnie od dnia, wskazanego uchwałą rady ministrów, staje się z mocy samego prawa częścią sił zbrojnych państwa i wchodzi w ich skład, jako wojskowy korpus służby bezpieczeństwa.

Koszty utrzymania policji ponosi skarb państwa.

Organizacja policji państwowej pod względem terytorjalnym przystosowana jest do administracyjnego podziału państwa na województwa i powiaty. Każde województwo tworzy okręg wojewódzki, a każdy powiat administracyjny, — obwód powiatowy policji państwowej. W skład obwodów powiatowych wchodzą posterunki, obejmujące jedną lub kilka gmin albo części gminy, oraz komisarjaty, obejmujące większe miasta lub ich dzielnice. W miastach, wydzielonych z powiatu, policja stanowi obwody lub okręgi, w zależności od ustroju władz administracji ogólnej. Minister spraw wewnętrznych może tworzyć wyłomy w organizacji normalnej (a. 17).

Przełożonymi policji są: minister spraw wewnętrznych w stosunku do całej policji, komendant główny policji w stosunku do jej oficerów i szeregowych, komendant wojewódzki i komendant powiatowy w stosunku do policji na obszarach ich władzy, wreszcie wszyscy inni oficerowie lub szeregowi policji w stosunku do podporządkowanych im służbowo członków policji. Organem pracy komendanta głównego jest komenda główna policji, komendanta wojewódzkiego — komenda wojewódzka, komendanta powiatowego — komenda powiatowa policji państwowej.

Funkcjonarjusze policji dzielą się na oficerów i szeregowych. Oficerami policji w porządku stopni są: generalny inspektor policji, nadinspektor, inspektor, podinspektor, nadkomisarz, komisarz, podkomisarz, aspirant. Szeregowymi policji w po-

rządku stopni są: starszy przodownik, przodownik, starszy posterunkowy, posterunkowy.

Komendanta głównego policji mianuje prezydent Rzeczypospolitej z pośród członków korpusu policji lub z po za tego korpusu.

Nazwę policji zastrzeżono dla policji państwowej, dla innych organów przeznaczono nazwę straży (rozp. rady ministrów z 17. 10. 32, Nr. 92 p. 792).

W sprawie stosunku służbowego, praw i obowiązków funkcjonarjuszów policji i przepisów dyscyplinarnych obowiązują z odchyleniami normy podobne do tych, jakie wydano dla urzędników cywilnych (p. niżej Urzędnicy).

VI. Świadczenia prawno-publiczne. Przez te świadczenia rozumiemy świadczenia przymusowe na rzecz państwa lub innej organizacji prawno-publicznej. Odróżniamy świadczenia pieniężne, rzeczowe i usługi; świadczenia pieniężne nazywamy daninami publicznemi. Są trzy rodzaje danin: podatki, opłaty i składki. Podatek oznacza daninę niezależną od świadczenia państwa lub innej organizacji prawno-publicznej; podatek może się należeć od właściciela rzeczy ruchomej lub nieruchomej (podatek samochodowy, gruntowy) lub też za pewną czynność (kupno domu) lub od dochodu albo obrotu itd. Opłata jest daniną za świadczenie administracji, jak np. opłata za paszport; opłata nadmierna staje się podatkiem; np. w Polsce opłata paszportowa w kwocie zasadniczej 400 złotych (p. tom I, 281) nie jest opłatą we właściwem znaczeniu, gdyż nie może być uważana za ekwiwalent świadczenia administracji, polegającego na wydaniu paszportu; kwota opłaty, przewyższająca wartość świadczenia, ma naturę podatku. Przez składki rozumiemy daniny, składane przez osoby, zainteresowane w urządzeniu, przez administrację stworzonem. Przypuśćmy, że miasto doprowadza kanalizację do nowej dzielnicy i koszta rozkłada w całości lub części na właścicieli gruntów tam położonych. Uiszczenie daniny może się odbyć w różny sposób: przez danie gotówki, weksla, hipoteki itd.

Świadczenia rzeczowe polegają na dostarczeniu rzeczy ruchomych lub nieruchomych; z tych świadczeń korzysta szcze-

gólnie wojsko, rekwirując środki lokomocji, zwierzęta, żywność, paszę, mieszkania (p. E., Rekwizycja i Kwaterunek), ale też inne gałęzie administracji korzystają ze świadczeń, np. administracja wodna (p. E., Prawo wodne). Świadczenia są zwykle płatne, ale mogą być też bezpłatne. Przepisy, podane w cytowanych artykułach Encyklopedji, uległy nowelizacji, która jednak nie zmieniła zasadniczego charakteru tych świadczeń. Normy o osobistych świadczeniach wojennych zawiera ustawa z 25 lipca 1919 r. (Nr. 67 p. 401, nowy tekst Nr. 16/29 p. 138), o rzeczowych świadczeniach wojennych — rozp. z 26 sierpnia 1927 r., Nr. 79 p. 687, zmienione przez ustawę z 9 marca 1932 r., Nr. 29 p. 288.

Usługi są pracą, podjętą na wezwanie administracji, np. administracja wodna lub wojskowa żąda usług od ludności; usługi świadczą obywatele, pełniący t. zw. pomocniczą służbę wojskową (p. E., Wojsko). Usługi mogą być płatne lub bezpłatne.

VII. Własność publiczna. Własność publiczna podlega prawu publicznemu, jak własność prywatna — prawu prywatnemu. Pojęcie własności publicznej jest wzorowane na pojęciu własności prywatnej, lecz charakter prawa publicznego spowodował szereg cech odrębnych własności publicznej. Przedmiotem tak jednej, jak drugiej własności może być rzecz ruchoma lub nieruchoma; własność w obu przypadkach ma stronę pozytywną i negatywną; pozytywna głosi, że właściciel może postępować z rzeczą według uznania, zaś negatywna daje mu prawo wyłączenia od rzeczy innych osób. Sankcje własności w obu przypadkach są różne: obrona własności prywatnej należy do kompetencji sądów powszechnych, zaś obrona własności publicznej — do właściwości administracji, mającej niejako prawo samopomocy. Zdarza się, że państwo i inne organizacje prawno-publiczne mają własność tak prywatną, jak publiczną.

Pojęcie własności publicznej było już uznane w prawie rzymskiem, które głosiło, że jest ona extra commercium, co miało znaczyć, że nie podlega prawu prywatnemu. W średniowieczu, przenikniętem konstrukcjami prawa prywatnego, wy-

tworzyła się zasada, że własność publiczna, nie będąc własnością indywidualną, jest niczyją, nie było zaś poglądu, że należy ona do ogółu. Po wytworzeniu się teorji fiskusa za właściciela tej własności uchodzi fiskus, co jednak spowodowało jej negację, bo własność fiskusa podlegała w zasadzie prawu prywatnemu.

Własność publiczna służy ogółowi czyli publiczności, jako gromadzie w swoim składzie niejednolitej i liczbowo nieokreślonej (p. wyżej I, 111). Jednostki mogą mieć prawo korzystania indywidualnego z własności publicznej, np. rzeki lub drogi, lecz własność też może służyć ogółowi jako takiemu, jak np. fortyfikacje.

Własność publiczna może powstać naskutek wydarzenia naturalnego, np. na rzece publicznej wyłania się nowa wyspa, lecz właściwem źródłem własności jest zawsze przepis prawa lub zarządzenie władzy, na nim oparte. Gdyby np. nie było przepisu, że nowa wyspa rzeki publicznej stanowi jej cząstkę, własność publiczna nie rozciągałaby się na taką wyspę. Dlatego odróżnianie sposobów naturalnych i sztucznych powstawania własności publicznej tylko z tem zastrzeżeniem może być przyjęte; do sztucznych sposobów zalicza się np. zbudowanie kanału lub drogi publicznej. Uwagi o powstaniu własności publicznej należy analogicznie stosować do jej wygaśniecia.

Prawo polskie uznaje pojęcie własności publicznej. Prawo wodne, zawarte w ustawie z 19 września 1922 r. (Dz. U., Nr. 102, p. 936, nowy tekst Nr. 62/28, p. 574) stanowi: wody są albo publiczne albo prywatne; pierwsze stanowią własność publiczną (część dobra publicznego), drugie są własnością prywatną (art. 1). Wszystkie wody są publiczne, o ile nie stanowią własności prywatnej na mocy ustawy wodnej lub szczególnych tytułów prawnych. Na wodach publicznych nie można nabywać żadnych praw prywatnych, z wyjątkiem uprawnień, o których mówi ustawa wodna (art. 2). Prywatne wody płynące i jeziora mogą być zaliczone w drodze ustawodawczej do kategorji wód publicznych, o ile tego wymaga interes publiczny. Jeżeli wskutek tej zmiany zajdzie potrzeba obciążenia gruntu służebnością lub jego wywłaszczenia, poszkodowany otrzyma wynagrodze-

nie od państwa. Jeżeli dotychczasowe użytkowanie wody lub łożyska przez uprawnionego zostanie zmienione lub uszczuplone, otrzymuje on odszkodowanie (art. 3). Łożyska wód publicznych i prawa prywatne na wodach publicznych mogą być wpisane do ksiąg hipotecznych (gruntowych), o ile na to pozwoli władza wodna II instancji (art. 20).

Użytkowanie. Wód publicznych wolno każdemu bez osobnego pozwolenia władzy używać w sposób zwykły, nie wykluczający takiego samego użytkowania przez innych. Do wydobywania roślin, pni drzewnych, mułu, ziemi, piasku, żwiru, kamieni i lodu z łożyska wód publicznych potrzebne jest zwykle zezwolenie władzy wodnej (art 21). Użytkowanie powszechne nie uprawnia do wejścia na cudze grunty nadbrzeżne ani do ich używania, ani do zakładania urządzeń w wodzie, z wyjątkiem używania ścieżki i drogi holowniczej, tudzież lądowania i przymocowania statków i tratew i umieszczania na tych gruntach ładunków (art. 34).

VIII. Samorząd. a) Pojęcie. Przez samorząd w znaczeniu negatywnem rozumiemy administrację publiczną, sprawowaną nie przez państwo. Pod względem historycznym administracja samorządowa może być starsza od państwa, lecz pod względem prawnym istnieje z jego woli, jako piastuna władzy najwyższej. Urządzenie i kompetencje samorządu określa państwo według uznania, może ono zakres samorządu ścieśnić lub rozszerzyć i nawet instytucję samorządu zwinąć. W różnych państwach samorząd ma najrozmaitsze oblicze, co wywołało wielką rozbieżność zdań w sprawie ustalenia kryterjów samorządu. Uczony niemiecki Gneist oświadczył, że samorząd jest „eine innere Landesverwaltung der Kreise und Ortsgemeinden nach den Gesetzen des Landes durch persönliche Ehrenämter unter Aufbringung der Kosten durch kommunale Grundsteuer", czyli uczony ten przez samorząd rozumie wewnętrzną administrację krajową powiatów i gmin, sprawowaną według ustaw krajowych przez urzędników honorowych, przyczem koszta pokrywa się przez komunalny podatek gruntowy. W tej definicji wysuwają się 3 kryterja: 1) samorząd jest samorządem terytorjalnym gmin i powiatów, 2) organami samorządu

są urzędnicy honorowi, 3) koszta pokrywa samorząd dochodem z podatku gruntowego. Określenie to dotyczy tylko jednego rodzaju samorządu i stosuje pojęcie samorządu jedynie do administracji, czyniącej zadość pewnym postulatom (urzędnicy honorowi, podatek gruntowy). Ten samorząd nazywa Gneist władczym i odróżnia od niego samorząd gospodarczy.

Inni autorowie odrzucają cechy samorządu, wysuwane przez Gneista, głosząc np., że samorząd nie traci swej istoty, korzystając z usług urzędników zawodowych, albo też pokrywając swe wydatki dochodami z różnych podatków, albo też wpływem z dotacji państwowej. Treść samorządu zależy od ustawodawstwa, które powstaje pod wpływem różnych programów politycznych i społecznych. Tem się tłumaczy, że niema w nauce pozytywnej definicji samorządu, mającej przewagę. Wielu autorów głosi, że samorząd jest administracją państwową lub też publiczną, sprawowaną przez podległe państwu osoby prawne. Według tego poglądu nie byłaby samorządem administracja, sprawowana przez właściciela obszaru dworskiego, albo też przez instytucję bez osobowości prawnej lub przez zakład odbudowy kraju, nie mający osobowości. Jednakże powierzenie samorządu osobie prawnej lub fizycznej albo zakładowi bez osobowości prawnej jest kwestją celowości i nie może rozstrzygać o istocie samorządu. Jest tylko jedna granica pojęcia samorządu: nie może on być sprawowany przez państwo. Teza ta zaciera się w poglądach autorów, którzy przez samorząd rozumieją administrację państwową. Konsekwencją tych poglądów musiałoby być utożsamienie administracji publicznej z państwową, co byłoby twierdzeniem bezpodstawnem.

Samorząd jest formą decentralizacji administracji: państwo administrację traci i uzyskuje ją ktoś inny w państwie, otrzymując głos stanowczy, a nietylko doradczy.

Samorząd, jako administracja publiczna, musi mieć oczywiście cechy tej administracji.

W praktyce przewagę ma samorząd, sprawowany przez osoby prawne; dlatego ten rodzaj samorządu nazywamy samorządem w znaczeniu ściślejszem.

b) G e n e z a. Tak jak jest różną treść samorządu, tak

też różne są przyczyny jego powstania w państwach. Do przyczyn tych mogą należeć: 1) chęć przeciwdziałania nadużywaniu administracji do celów partyjnych przez ministrów, którzy, oparci na większości parlamentarnej, rządzą arbitralnie; 2) ograniczenie wszechwładzy t. zw. biurokracji, która, straciwszy kontakt z życiem i społeczeństwem, zasklepia się w rutynie w przekonaniu, że przy zielonem biurku rozstrzygać można wszelkie sprawy (rządy papierowe zielonego biurka); 3) powołanie społeczeństwa do udziału w administracji i podzielenie się z niem jej ciężarami itd.

c) N a z w a. Wyraz samorząd odpowiada angielskiemu selfgovernment; Niemcy mówią o Selbstverwaltung, nie zaś Selbstregierung, co niektórych autorów skłoniło do zaproponowania nazwy: samozarząd, lecz uwzględnić trzeba, że przez rząd w znaczeniu ścisłem rozumie się wprawdzie czoło administracji (radę ministrów), lecz w znaczeniu obszernem rząd oznacza administrację. Zamiast o samorządzie mówi się też o administracji lokalnej, rozumiejąc przez nią administrację publiczną, nie sprawowaną przez państwo.

d) R o d z a j e. Samorząd można dzielić na różne rodzaje, stosownie do jego cech, które nie dotycząc istoty samorządu wogóle, mają charakter przypadkowy, szczególnie się w oczy rzucający. Prawo polskie mówi o różnych rodzajach samorządu, lecz nie wszystkie wyodrębnia terminologicznie. Konstytucja z 17 marca 1921 r. używa pojęcia somorządu terytorjalnego (art. 3, 65), gospodarczego (art. 68), powszechnego (art. 110), który zdaje się pokrywać z samorządem terytorjalnym. Ustawa z 26 września 1922 r. (Dz. U., Nr. 90, poz. 829) dotyczy według swego tytułu zasad powszechnego somorządu wojewódzkiego. Według naszego prawa można odróżnić kilka rodzajów samorządu, lecz zaznaczyć trzeba, że rozwój ustawodawstwa może wywołać potrzebę powiększenia lub zmiany klasyfikacji. Wymieniamy: 1) samorząd powszechny, 2) gospodarczy, 3) narodowościowy, 4) wyznaniowy. Oprócz tych rodzajów można wskazać jeszcze inne, przedewszystkiem typy mieszane.

Przedstawiając ten podział, trzeba zaznaczyć, że te różne nazwy uwypuklają jedno znamię samorządu, które jednak nie-

koniecznie dotyczy jego istoty. Chcąc poznać istotę różnych rodzajów samorządu, musimy zbadać przepisy, które ich dotyczą. Nazwy te mają charakter wskazówek orjentacyjnych i mogą oddać usługi, gdy się pamięta o ich wartości. Jest to wogóle często cechą nazw instytucyj, że nie wskazują wyczerpująco ich istoty, nie dającej się ująć w ramach jednego wyrazu.

Samorząd powszechny przysługuje jednostkom terytorjalnym, które są jednocześnie jednostkami administracji państwowej. Art. 65 konstytucji głosi: dla celów administracyjnych państwo polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorjalnego (p. wyżej, I, str. 34 s. oraz E. artykuł p. t. Polska). Samorząd ten jest powszechny, gdyż konstytucja nie ogranicza go do pewnych spraw, np. gospodarczych.

W sprawie samorządu gospodarczego art. 68 konstytucji głosi: obok samorządu terytorjalnego oddzielna ustawa powoła samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a mianowicie: izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne, połączone w naczelną izbę gospodarczą, których współpracę z władzami państwowemi w kierowaniu życiem gospodarczem i w zakresie zamierzeń ustawodawczych określą ustawy. Nazwa tego samorządu tłumaczy się przepisami o jego kompetencji, dotyczącej życia gospodarczego, lecz nie trzeba sądzić, jakoby ten samorząd mógł się zajmować tylko kwestjami gospodarczemi; może też załatwiać inne sprawy, np. szkolne. W wykonaniu tego artykułu konstytucji utworzono izby rolnicze (p. E. Rolnictwo), rzemieślnicze (p. E. Prawo przemysłowe) i przemysłowo-handlowe, ostatnie na zasadzie rozporządzenia ustawodawczego Prezydenta Rzplitej z 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych (Dz. U., Nr. 67, poz. 591, oraz zmiany przez ustawę z 10.3. 32, Nr. 29 p. 292 i ust. z 24.3. 33, Nr. 25 p. 210).

Stałą reprezentację interesów gospodarczych przemysłu i handlu powierza się izbom przemysłowo - handlowym, organizowanym i działającym na podstawie tego rozporządzenia i oddzielnych dla każdej izby statutów. Obszar całego państwa

dzieli się na okręgi tych izb. O utworzeniu izby, o jej siedzibie i o granicach jej okręgu postanawia minister przemysłu i handlu, który też sprawuje nadzór nad nią. Izba jest instytucją samorządu gospodarczego i osobą publiczno-prawną.

Do zakresu działania izb należy: a) obradowanie i stawianie wniosków oraz udzielanie władzom na ich żądanie lub z własnej inicjatywy spostrzeżeń i wiadomości, b) wyrażanie opinji o projektach ustaw i ważniejszych rozporządzeń, c) przedstawianie postulatów w zakresie traktatów handlowych, d) przyczynianie się do zaspokojenia potrzeb i ułatwiania warunków rozwoju życia gospodarczego, e) zakładanie, prowadzenie i popieranie we współpracy z władzami oświatowemi szkół zawodowych i dokształcających, f) tworzenie sądów polubownych do rozstrzygania sporów, wynikłych ze stosunków handlowych, g) zbieranie danych statystycznych, odpowiadających zakresowi pracy izb itd.

W skład izby wchodzą radcowie z wyboru i radcowie mianowani przez ministra przemysłu i handlu oraz mogą wchodzić radcowie kooptowani; wszyscy radcowie mają prawa jednakowe. Prawo wybierania radców mają kupcy i przemysłowcy, opłacający państwowy podatek przemysłowy (p. art. 10). Radców wybiera się na 5 (dawniej 6) lat; ponowny wybór jest dopuszczalny (a. 9).

Izba może być rozwiązana uchwałą rady ministrów na wniosek ministra przemysłu i handlu, jeżeli narusza ustawy lub zagraża interesom państwa, lecz w przeciągu 6-ciu miesięcy należy w takim wypadku przeprowadzić nowe wybory.

Rozporządzenie o tych izbach weszło w życie z dniem ogłoszenia w całej Polsce z wyjątkiem województwa śląskiego.

Do tego rozporządzenia wydano rozporządzenie wykonawcze z 30 listopada 1927 r. o utworzeniu tych izb, wyznaczeniu ich siedzib i okręgów (Dz. U., Nr. 111, poz. 945). Utworzono 10 izb z siedzibami: w Warszawie, Łodzi, Sosnowcu, Lublinie, Lwowie, Krakowie, Poznaniu, Bydgoszczy, Gdyni (dawniej Grudziądzu, rozp. z 13. 5. 31, Nr. 53 p. 440), i Wilnie. W dniu ukonstytuowania się tych izb przestały istnieć izby, zorganizowane w b. dzielnicach austrjackiej i pruskiej, mianowicie

w Krakowie, Lwowie, Brodach, Poznaniu, Bydgoszczy, Grudziądzu i Toruniu.

Izby rolnicze utworzono w Białymstoku, Kielcach, Lublinie, Lwowie, Łodzi, Łucku i Wilnie (rozp. z 30 1. 33, Nr. 7 p. 44, rozp. z 27.10. 32, Nr. 94 p. 817, i z 22.3. 28, Nr. 39 p. 385).

Samorząd narodowościowy przewiduje artykuł 109 konstytucji, głosząc, że oddzielne ustawy państwowe zabezpieczą mniejszościom w Polsce pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego; państwo będzie miało w stosunku do ich działalności prawo kontroli. W wykonaniu tych postanowień ogłoszono ustawę z 26 września 1922 r. (Dz. U., Nr. 90), która daje samorząd narodowościowy b. Galicji Wschodniej, mianowicie trzem jej województwom: lwowskiemu, stanisławowskiemu i tarnopolskiemu. Ustawa ta wylicza pod 10-iu punktami sprawy, należące do kompetencji tych województw, zastrzegając przekazanie innych spraw sejmowi. Sejmik wojewódzki składa się z dwuch izb, z których jedną tworzą posłowie kurji ruskiej. Obie izby obradują i uchwalają oddzielnie. Wydziały wojewódzkie składają się również z dwuch sekcyj narodowych, obradujących oddzielnie w sprawach jednej kurji, zaś wspólnie — w innych sprawach. Samorząd tych trzech województw miał być wprowadzony w życie dwa lata po ogłoszeniu ustawy o tym samorządzie. Termin ten upłynął 25-go października 1924 r., lecz samorządu nie uruchomiono.

Samorząd wyznaniowy normuje konstytucja w art. 113-115. Według tych postanowień każdy związek religijny prawnie uznany posiada samorząd, mogąc samodzielnie prowadzić swe sprawy wewnętrzne. Związek taki ma osobowość prawną, bo może posiadać i nabywać majątek ruchomy i nieruchomy, zarządzać nim i rozporządzać. Związek pozostaje w posiadaniu i używaniu swoich prywatnych funduszów, tudzież zakładów dla celów wyznaniowych, naukowych i dobroczynnych. Głosząc te zasady, konstytucja jednocześnie stanowi supremację ustawodawstwa państwowego, którego związki religijne trzymać się muszą. Związkami religijnemi prawnie uznanemi są też

kościoły, wśród nich kościół rzymsko - katolicki, zastosować więc trzeba doń powyższe przepisy. Konstytucja stwierdza ponadto, że kościół rzymsko-katolicki rządzi się własnemi prawami, przyznaje więc temu kościołowi autonomję. Autonomję posiadają też kościoły mniejszości religijnych i inne prawnie uznane związki religijne, lecz ich ustawy muszą być uznane przez państwo. Konstytucja nie wskazuje organu kompetentnego dla oświadczenia tego uznania, przyjąć więc trzeba, że potrzebna jest ustawa.

Specjalne cechy ma samorząd, przysługujący organizacjom pewnych zawodów, jak izbom lekarskim (p. E. Izby lekarskie) oraz izbom adwokackim (rozp. z 7. 10. 32, Nr. 86 p. 733, p. też E, 9). Samorząd ten nie jest gospodarczy, bo nie dotyczy działu życia gospodarczego; nazywamy go specjalnym, odróżniając różne przypadki (samorząd lekarski, adwokacki).

e) Związek i zakład. Samorząd może przysługiwać związkowi osób, mającemu osobowość prawną; wielu autorów samorząd ten nazywa korporacyjnym, rozumiejąc przez korporację związek osób z osobowością prawną. Od związku czyli korporacji odróżnić trzeba zakład czyli zespół środków, uważanych za jedność; do środków zakładu zaliczamy rzeczy ruchome i nieruchome oraz pracę ludzką; zakład może mieć osobowość prawną lub też jej nie posiadać. Zakład może otrzymać od państwa administrację publiczną, np. zakład odbudowy kraju. Postać zakładu mogą mieć koleje żelazne, tramwaje, kasy oszczędności, uniwersytety itd. Zdarza się, że uniwersytet według jednego prawa jest zakładem, według innego — związkiem osób czyli korporacją.

Sprawując administrację publiczną, związki i zakłady podlegają prawu publicznemu, które też rozstrzyga o ich stosunkach z publicznością, dając im np. uprawnienia policyjne, dalej prawo ściągania należności w drodze administracyjnej bez potrzeby odwoływania się do sądów itd. Dodać trzeba, że wobec niejasności wielu przepisów o związkach i zakładach publicznych powstają nieraz wątpliwości w sprawie wyłączenia prawa prywatnego, np. co do odpowiedzialności w razie zaginięcia palta, złożonego w szatni zakładu.

f) Samorząd i autonomja. Samorząd łączy się często z autonomją czyli możnością wydania przepisów prawnych; przykładem może być uchwalenie statutu podatkowego przez radę miejską, jako organ samorządu powszechnego. Teorja i praktyka niezawsze te oba pojęcia ściśle odróżniają, zwłaszcza w państwach zachodnich, gdzie często przez autonomję rozumie się samorząd o wielkich kompetencjach. Konstytucja polska w art. 109 mówi o autonomicznych związkach mniejszości narodowościowych, mając na myśli związki samorządowe.

g) Nadzór. Samorząd, istniejący z ramienia państwa, podlega jego nadzorowi czyli kontroli, dotyczącej legalności lub legalności i celowości działalności samorządowej. W razie wykrycia nielegalności względnie niecelowości państwo chwyta się sankcyj, które mogą mieć naturę najrozmaitszą, jak unieważnienie uchwały lub wyborów, odwołanie organu samorządowego, zawieszenie samorządu i objęcie administracji przez państwo, zastąpienie aktu samorządowego przez akt państwowy; przykładem może być wstawienie do budżetu samorządowego wydatków prawnie koniecznych, lecz przez samorząd nie uchwalonych (zasada przymusowego budżetowania). W tych przypadkach nauka mówi o kontroli represyjnej, której przedmiotem jest pogwałcenie prawa lub celowości. Od kontroli represyjnej odróżnia się kontrolę prewencyjną, która ma zapobiec pogwałceniom prawa lub celowości. Przykładem jest potrzeba zatwierdzenia przez państwo aktu samorządowego, np. wyboru burmistrza, zaciągnięcia pożyczki, sprzedaży majątku nieruchomego itd. Jednakże t. zw. nadzór zapobiegawczy można konstruować jako represyjny, wywodząc, że odmówieniem aprobaty państwo podejmuje działalność represyjną w stosunku do aktu nielegalnego lub niecelowego. Nadzór może być sprawowany przez samorząd (np. przez jedną instancję samorządu nad drugą) lub też przez sądownictwo administracyjne. Tę kontrolę ma na myśli art. 70 naszej konstytucji, stanowiąc, że państwo będzie sprawowało nadzór nad działalnością samorządu przez wydziały samorządu wyższego stopnia. Nadzór ten mogą jednak ustawy przekazać częściowo

sądownictwu administracyjnemu; nadzór ten nie wyłącza nadzoru państwa, jak też wynika z dalszego postanowienia tego artykułu, że wypadki, w których uchwały organów samorządu wymagać będą wyjątkowo zatwierdzenia przez organy samorządu wyższego stopnia, lub przez ministerstwa, będą określone ustawami. Z tych przepisów wynika ponadto, że potrzeba aprobaty nie może być regułą, lecz tylko wyjątkiem, wymaga więc specjalnego uzasadnienia; motywem wyjątku może być zawiłość lub ważność sprawy.

Konstrukcja nadzoru wywołała wielkie spory stosownie do oceny stosunku samorządu do państwa. Są autorowie, którzy de lege ferenda uznają tylko nadzór samorządowy i sądowo - administracyjny, odrzucając nadzór państwowy, lub uważają za dopuszczalny tylko nadzór sądowo - administracyjny (prof. Jaworski).

IX. Prawa szczególne. Pogląd na prawa szczególne gałęzi administracji znaleźć można w licznych artykułach, ogłoszonych w Encyklopedji podręcznej prawa publicznego. Cytujemy dla przykładu artykuły p. t. Prawo bankowe, budowlane, Prawo drogowe, elektryczne, górnicze, lotnicze, przemysłowe, wodne, Środki lecznicze, Szczepienia ochronne, Ubezpieczenia społeczne, Wojsko, Wyznania, Zabytki, Zarazy zwierzęce i wiele innych.

Literatura. Okolski, Wykład prawa administracyjnego, 3 tomy, 1880-84 (przestarzałe); Kasparek, Nauka administracji i prawa administracyjnego austrjackiego. I, 1897; Buzek, Administracja gospodarstwa społecznego, 1913 (bez części ogólnej, parafraza prawa austrjackiego); Ochimowski, Prawo administracyjne, 1919-22 (dzieło nienaukowe); Jaworski, Ze studjów nad prawem administracyjnem, G. 1923, 11 s, oraz Nauka prawa administracyjnego. Pojęcia ogólne, 1925; Kumaniecki, Panejko, Wasiutyński, Polskie prawo administracyjne w zarysie, 1929 (bez aparatu naukowego, teksty, streszczenia).

Batbie, Traité théorique et pratique du droit public et administratif. Wyd. II, 1885-86; Ducrocq, Cours de dr. adm. 6 tomów. Wyd. VII, 1897 s; Jèze, Les principes généraux du dr. adm., I, III wyd., 1925; Berthélemy, Traité élém. de dr. adm., 1926; Hauriou, Précis élém. de dr. adm. Wyd. II, 1929. — Meyer - Dochow, Deutsches Verwaltungsrecht. Wyd. IV, 1913; Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. Wyd. V, 1920; O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht. 2 tomy, wyd. III, 1924; Herrnritt, Grundlehren

des Verwaltungsrechts, 1921 (oparte przeważnie na dawnem prawie austrjackiem); Hatschek, Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts 1924; Jellinek, Verwaltungsrecht, 1928.

Cybichowski, Encyklopedja Podręczna Prawa Publicznego (praca zbiorowa), 1926-29, cytujemy literą E; Block, Dictionnaire administratif (wiele wydań); Stengel-Fleischmann oraz Ulbrich-Mischler, Encyklopedje, wskazane wyżej w § 3.

Kumaniecki, Ustrój administracyjny, 1923; Hilarowicz, Warunek, czasokres i zlecenie przy aktach administracyjnych (łącznie z Dąbrowskim), G. 1926, Nr. 1 s; Wachholz, Zasada swobodnej oceny władzy administracyjnej, (tom II Bibljoteki G.); Hausner, Organizacja administracji rządowej, 1932; Czuma, Terminologiczne uwagi o administracji. G. 1928, Nr. 5; Czapiński, Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny. G. 1929, Nr. 19; Jaroszyński, Czynnik obywatelski w organizacji administracji ogólnej, G. 1929, Nr. 14; Delbez, La révocation des actes administratifs, 1929; Hubert, Akt administracyjny a akt służbowy, 1932; Modliński, Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnem, 1932.

Czapiński, Nowe prawo o postępowaniu administracyjnem, 1929; Iserzon, Postępowanie administracyjne, 1931 (tekst z komentarzem); Adamovich, Oesterreichisches Verwaltungverfahren, 1926; Langrod, Res iudicata w prawie administracyjnem; Kałuski, Postępowanie przymusowe w administracji, 1932; Dalewski i Radoliński, Kodeks polskiego prawa karno-administracyjnego, 1930; Taubenschlag, Polskie prawo karno-administracyjne. Wyd. II, 1930 (teksty i krótkie objaśnienia); Zimmerman, Art. 72 konstytucji a dotychczasowe ustawodawstwo polskie, 1930 (rozprawa doktorska z 1927 r., w znacznej mierze przestarzała); Miller, Kodeks karny administracyjny, 1932.

Wasiutyński, Ustrój władz administracyjnych, państwowych i samorządowych. Wyd. II, 1929 (suche zestawienia); Strzelecki, Rozważania na temat istoty samorządu, 1933; Staryszak, Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce, 1931; Jaroszyński, Samorząd terytorjalny w Polsce, 1923; Wasiutyński, Samorząd uniwersytecki. P. 1926; Panejko, Geneza i podstawy samorządu europejskiego, 1926 (do tego Berezowski, G. 1926, Nr. 16); Bigo, Związki publiczno-prawne, 1928 (rzecz dobra); Jaworski, Projekt konstytucji, 1928 (tamże rozprawy Panejki i Grzybowskiego); Podwiński, Bibljografja polskiej literatury o samorządzie terytorjalnym, 1926; czasopisma: Samorząd, Samorząd Miejski, Wiadomości Samorządowe, Samorząd Terytorjalny.

Miklaszewski, Ku dalszej organizacji samorządu gospodarczego w Polsce, 1932; Kłusek i Gaertner, Polskie ustawodawstwo przemysłowe, 1930; Czuma, Izby rolnicze. R. 1928, IV. P. też Kroński, Teorja samorządu terytorjalnego, 1932 (odbitka artykułu z Samorządu Terytorjalnego, autor występuje przeciwko poglądowi, że samorząd terytorjalny jest formą decentralizacji i jednem z ramion administracji państwowej, lecz twierdząc, że uważam samorząd za formę decentralizacji, wywodów moich nie doczytał do

końca, gdzie mówię, iż istota samorządu polega na tem, że państwo administrację traci i ktoś inny ją uzyskuje).

Materjały: Zbiór ustaw, rozporządzeń i okólników, 1929 s (dotyczy poszczególnych gałęzi administracji); Zbiór zarządzeń ministerstwa spraw wewnętrznych, 1930-31 (okólnik i pisma okólne od 1918 aż do 1930, w porządku alfabetycznym, wyd. urzędowe tego ministerstwa).

Z obcej literatury cytujemy jeszcze: Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung, 1869; Hatschek, Die Selbstverwaltung, 1898; Blodig, Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, 1894.

Do tekstu dodajemy uwagę, że izba rolnicza powstała też w Brześciu n./B. (rozp. z 28.III.33 Nr. 26 p. 214).

C. Sądownictwo (§ 29).

I. Zasady konstytucyjne. Zasady konstytucji, dotyczące sądownictwa, dają nam normy, uważane za podstawowe; jest to niejako magna charta sądownictwa.

Stanowisko i ranga. Konstytucja polska z r. 1921 stanowi, że organami narodu w zakresie wymiaru sprawiedliwości są niezawisłe sądy. Postanowienie to umieszczono w art. 2 konstytucji, który ponadto głosi, że organami narodu w zakresie ustawodawstwa są sejm i senat, w zakresie władzy wykonawczej — prezydent Rzplitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami. Z tego artykułu wysnuto tezę, że trzy władze: ustawodawcza, wykonawcza i sądowa są równorzędne, jako bezpośrednie organy narodu. Opinja ta utrzymać się nie da, gdyż ustawodawca tworzy normy dla dwuch pozostałych władz, które muszą słuchać jego przepisów, są więc jemu poddane. Tezę ową zgłoszono, aby uzasadnić pogląd, że pierwszy prezes sądu najwyższego, jako szef sądownictwa, powinien mieć równorzędne z premjerem i marszałkiem sejmu stanowisko, przyczem pierwszego prezesa tego sądu nazywano też pierwszym sędzią i reprezentantem sądownictwa polskiego. W praktyce aż do przewrotu majowego z r. 1926 uznawano porządek następujący: pierwsze miejsce ma prezydent Rzplitej, drugie — marszałek sejmu, trzecie — marszałek senatu i dopiero po nich idzie prezes rady ministrów. Przewaga faktyczna władzy wykonawczej nad ustawodawczą w epoce pomajowej zachwiała tym porządkiem i wysunęła na drugie miejsce premjera. Kwe-

stja ta nie jest prawnie unormowano, choć są potrzebne odpowiednie przepisy.

Argumenty, wysuwane w sprawie pierwszego prezesa sądu najwyższego, są niesłuszne, gdyż sędzia ten jest prezesem jednego sądu (sądu najwyższego), nie zaś szefem sądownictwa polskiego. Przeciwnicy tego poglądu zapominają, że pierwszy prezes sądu najwyższego w żadnym razie nie mógłby być szefem sądownictwa, lecz conajwyżej tylko — sądownictwa powszechnego (cywilnego i karnego). Oprócz sądownictwa powszechnego istnieje sądownictwo administracyjne, wojskowe, kompetencyjne. Według konstytucji każdy urzędnik Rzplitej musi podlegać ministrowi, który za jego działania odpowiada przed sejmem (art. 45). Wyjątku od tej zasady nie stworzono dla sądownictwa, dlatego przyjąć trzeba, że sędziowie podlegają ministrowi sprawiedliwości, którego kompetencje są ograniczone przez to, iż sędziowie w wymiarze sprawiedliwości są niezawiśli i podlegają tylko ustawie. Zasada niezawisłości nie obowiązuje w sprawach innych, aniżeli wymiar sprawiedliwości, a więc na polu administracji sądowej minister sprawiedliwości jest zwierzchnikiem pierwszego prezesa sądu najwyższego i może mu wydawać rozkazy w granicach, prawem przepisanych.

Zasady te zaciemnia konstytucja, głosząc, że sędziowie są niezawiśli w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego i podlegają tylko ustawom (art. 77). Nowa redakcja, odbiegająca od formułek, tradycją uświęconych, miała zapewnić sędziom niezawisłość w sprawowaniu funkcyj w komisjach wyborczych i ziemskich, lecz dążąc do tego celu, ustawodawca nadał swej idei wyraz niewłaściwy. Zajmując się administracją w sądzie, sędzia sprawuje urząd sędziowski, a jednak nikt nie wątpi, że w tym charakterze niezawisłości nie posiada.

Po tych wyjaśnieniach można stwierdzić, że minister sprawiedliwości jest szefem i reprezentantem konstytucyjnym sądownictwa powszechnego, jego pieczy powierzonego. To samo stanowisko ma minister spraw wojskowych w stosunku do sądownictwa wojskowego, zaś prezes rady mininstrów — w stosunku do sądownictwa administracyjnego i kompetencyjnego.

Sądy, jako organy narodu, t. j. państwa, wymierzają sprawiedliwość w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 74), lecz z tym przepisem jest niezgodne sądownictwo konsystorskie, działające w imieniu kościoła. Wydając konstytucję, zapomniano o uregulowaniu tej sprawy.

P r z e w a g a u s t a w y. Organizacja, zakres i sposób działania wszelkich sądów mają być określone w drodze ustawodawczej (art. 57), co wyłącza kompetencję władzy wykonawczej, lecz ustawodawca może jej delegować swoje uprawnienia. Nowe prawo o ustroju sądów powszechnych z 6 lutego 1928 r. (Dz. U., Nr. 12, p. 93), ma postać rozporządzenia ustawodawczego prezydenta Rzplitej, wydanego na mocy delegacji ustawodawczej, zawartej w ustawie z 2 sierpnia 1926 r. (Dz. U., Nr. 78, p. 443). Prawo to, które powoływać będę literą P, kilkakrotnie zmieniano; jedną z nowel jest ustawa z 4 marca 1929 r. (Nr. 5/30, p. 43), która głosi: sędziów mianuje prezydent, z wyjątkiem handlowych, których mianuje minister sprawiedliwości; sądy grodzkie mają się nazywać powiatowemi (przepis ten, który opozycyjna większość sejmu uchwaliła chyba przez złośliwość, spowodował wielkie wydatki wskutek potrzeby zmiany tablic i blankietów sądowych). Rozporządzenie ustawodawcze prezydenta z 24 listopada 1930 r. (Nr. 80, p. 626) przywróciło dawną nazwę tych sądów i sędziów. Dalsza nowelizacja prawa o ustroju sądów powszechnych odbyła się przez rozp. prezydenta z 23 sierpnia oraz 7 października 1932 r. (Nr. 73, p. 661 i Nr. 86, p. 734, nowy tekst z uwzględnieniem zmian Nr. 102, p. 863).

N o m i n a c j a. Konstytucja stanowi, że sędziów mianuje prezydent Rzplitej, o ile ustawa nie zawiera odmiennego postanowienia; jednakże sędziowie pokoju w zasadzie (konstytucja używa germanizmu: z reguły) będą wybierani przez ludność (a. 76). Konstytucja zasadę podstawową nominacji uzupełnia zasadą wyboru, lecz stosuje ją tylko do najniższej instancji. Zasada wyboru, która ma zapewnić wymiar sprawiedliwości przez mężów zaufania ludności, obowiązuje w szerokim zakresie w Stanach Zjednoczonych Ameryki, gdzie uchodzi za zdobycz demokratyczną, lecz w konstytucji polskiej trudno ją

usprawiedliwić nietylko ze względu na szczupłość jej zastosowania, ale także wskutek braku w konstytucji definicji sądu pokoju. Ta luka umożliwiła pozbawienie zasady elekcji prawie wszelkiego znaczenia, gdyż prawo o ustroju sądów powszechnych usunęło dotychczasowe sądy pokoju w b. dzielnicy rosyjskiej z pod działania zasady wyboru, przemianowując je na sądy grodzkie (P., 269), a sędziemu pokoju przyznano kompetencję do rozpoznawania powództw o roszczenia majątkowe przeciwko mieszkańcom jego okręgu, o ile wartość powództwa nie przekracza 300 złotych; od tej zasady są jeszcze wyjątki; ponadto sędzia pokoju ma niektóre inne kompetencje o niewielkiem znaczeniu (P., 290 s). Sędziów pokoju wybierają na 5 lat mieszkańcy ich okręgów, o ile mają prawo wybierania posłów sejmowych (P., 189, 196). Od kandydata na sędziego pokoju wymaga się zbyt skromnego cenzusu wykształcenia, bo tylko w zakresie 6 klas państwowej szkoły średniej. Sprawiedliwość wymierza się według kodeksów; kto ich nie zna, nie ma kwalifikacyj do ich stosowania, a poznanie prawa państwa cywilizowanego wymaga odbycia specjalnych studjów.

G w a r a n c j e. Do gwarancyj dobrego wymiaru sprawiedliwości należą przedewszystkiem: niezawisłość i nieusuwalność sędziów oraz nominacja dożywotnia. Konstytucja polska zna dwie pierwsze zasady, lecz nie uświęca trzeciej, przez co umożliwia nominacje czasowe. Jednakże regułą prawa polskiego jest nominacja bezterminowa, wyjątkiem — nominacja tylko na pewien okres czasu. Nieusuwalność obejmuje też t. zw. nieprzenaszalność czyli zakaz przeniesienia sędziego wbrew jego woli do innego sądu.

Zasada niezawisłości znalazła wyraz w postanowieniu o podleganiu sędziów tylko ustawom oraz w normie, że orzeczenia sądowe nie mogą być zmienione ani przez władzę ustawodawczą, ani przez władzę wykonawczą (art. 77). Przypuśćmy, że sąd wydał wyrok na mocy ustawy o ochronie lokatorów; przez nowelizację tej ustawy wyrok prawomocny nie może ulec zmianie. W związku z tym przepisem pozostaje postanowienie, że sądy nie mają prawa badania ważności ustaw, należycie ogłoszonych (p. wyżej II, § 27). Przepisy te są konsekwencją zasady

podziału władz, żądającej, aby jedna władza nie mieszała się do spraw drugiej (p. wyżej tom II, § 22, II).

W sprawie zasady nieusuwalności konstytucja stanowi: sędzia może być złożony z urzędu, zawieszony w urzędowaniu, przeniesiony na inne miejsce urzędowania lub w stan spoczynku wbrew swojej woli jedynie mocą orzeczenia sądowego i tylko w wypadkach, w ustawie przewidzianych (art. 78). Pojęcie orzeczenia sądowego obejmuje też orzeczenia sądów dyscyplinarnych. Od zasady głównej jest wyjątek, który brzmi: przepis ten nie dotyczy wypadków, gdy przeniesienie sędziego na inne miejsce lub w stan spoczynku jest wywołane zmianą organizacji sądów, postanowioną w drodze ustawy. Motywem pominięcia zasady nieusuwalności może być tylko zmiana w organizacji sądów, postanowiona w drodze ustawy lub opartego na niej rozporządzenia. Z tym przepisem nie jest zgodny art. 284 prawa o ustroju sądów powszechnych, gdyż stanowi: w wykonaniu niniejszego prawa władza mianująca może — sędziów sądu najwyższego w ciągu 3 miesięcy, sędziów apelacyjnych w ciągu roku, a sędziów okręgowych i grodzkich w ciągu 2 lat od dnia wejścia w życie niniejszego prawa przenosić bez ich zgody do innego sądu lub w stan spoczynku. Kierowników sądów można również mianować bez ich zgody sędziami w sądach bezpośrednio wyższych, z zachowaniem uposażenia w dotychczasowej przynajmniej wysokości. Na mocy tego artykułu można usuwać sędziów (ze służby lub ze stanowiska) tylko naskutek reorganizacji sądownictwa, np. zwinięcia lub przeniesienia sądu lub zmniejszenia liczby stanowisk w nim, lecz praktyka zajęła inne stanowisko. Powołując się na nowe prawo, przeniesiono w stan spoczynku wbrew ich woli pierwszego prezesa sądu najwyższego Władysława Seydę oraz prezesa izby karnej tego sądu dr. Aleksandra Mogilnickiego. Ustawą z 4 marca 1929 r. (Nr. 5/30, p. 43) nadano temu artykułowi znaczenie węższe, postanawiając: w wykonaniu niniejszego prawa władza mianująca może sędziów okręgowych w ciągu roku, a sędziów grodzkich w ciągu półtora roku od dnia wejścia w życie prawa o ustroju sądów powszechnych przenosić bez ich zgody do innego równorzędnego sądu albo w stan spoczynku

(a. 78 konstytucji). Kierowników sądów można również mianować bez ich zgody sędziami w sądach bezpośrednio wyższych, z zachowaniem uposażenia przynajmniej w dotychczasowej wysokości (a. 284 § 1). Z nowego tekstu wynika, że sędziów okręgowych i grodzkich można było przenosić tylko do równorzędnego sądu w wypadkach, w konstytucji przewidzianych. Później zawieszono raz jeszcze nieusuwalność sędziów (rozp. z 23. 8. 32, Nr. 73, p. 663); dwukrotnie zniesiono też czasowo nieusuwalność sędziów najwyższego trybunału administracyjnego (p. wyżej tom II § 20, VIII). Minister sprawiedliwości Michałowski oświadczył już 30 września 1931 r. delegacji zrzeszenia sędziów, że uważa zawieszenie nieusuwalności sędziów za konieczne, a to w celu wyeliminowania z sądownictwa tych jednostek, które nie stoją na odpowiednim poziomie pod względem etycznym względnie znajdują się w kontakcie z organizacją przeciwpaństwową, a pozostają w służbie państwowej dzięki względności sądów dyscyplinarnych. Na posiedzeniu sejmu z 9 lutego 1933 r., po zwolnieniu około 500 sędziów na ogólną ich liczbę 3.000, minister ten złagodził argumentację, wywodząc, że nowe ustawy wymagały selekcji ciała sądowego, t. j. reorganizacji sądownictwa, której przeprowadzenie nie było kierowane względami politycznemi, gdyż wyeliminowano tylko jednostki, które weszły wyraźnie na tory aktualnej działalności politycznej. Następnego dnia b. marszałek Trąmpczyński, powołując się na memorjał pewnej liczby sędziów usuniętych, przytoczył w sejmie ich opinję, że prawie wszyscy sędziowie, usunięci w apelacji lwowskiej, byli ludźmi bez zarzutu, pracowali sumiennie, polityką się nie zajmowali i zostali usunięci, gdyż nie chcieli iść na rękę administracji politycznej, ścigającej przeciwników rządu. Była to oczywiście opinja osób zainteresowanych.

Rugi w sądownictwie wywołały różne oceny; motywy ministra sprawiedliwości odbiegają od zasad konstytucji.

Samo się przez się rozumie, że sędzia może mieć przekonania polityczne, które uważa za słuszne, bez względu na to, czy są one zgodne czy sprzeczne z poglądami rządu. Jest rze-

czą możliwą, że w kwestjach, których rozstrzygnięcie zależy od uznania sędziego, jego przekonania polityczne mogą wpłynąć świadomie lub nieświadomie na jego decyzję, lecz pomijając wypadki jaskrawe, w których działanie z pobudek partyjno-politycznych jest jasne, zwykle stwierdzenie motywów politycznych w decyzji sędziego jest trudne, często niemożliwe, usunięcie więc sędziego z powodów politycznych z konieczności opiera się na domysłach, przypuszczeniach, niepewnych doniesieniach osób, informujących ministra sprawiedliwości. Jasną jest rzeczą, że usprawiedliwienie usunięcia sędziego może nie trafić do przekonania opinji publicznej, a w każdym razie osłabia zasadę nieusuwalności, będącą w państwach oświeconych przesłanką zaufania ludności do działalności sądów.

Bardzo trudne jest też usuwanie sędziów z powodu braku kwalifikacyj. W okresie organizowania sądownictwa mogą wejść na stanowiska sędziowskie kandydaci słabsi, których urzędowanie okazuje, że nie stoją oni na wysokości zadania, lecz ocena działalności sędziów, podjęta przez administrację sądową, nie jest obwarowana gwarancjami bezstronności i dlatego budzi wątpliwości w opinji publicznej, choć nawet jest słuszna.

Tem się tłumaczy, że konstytucje, poręczając niezawisłość sędziowską, nie przewidują usuwania sędziów z powodu ich przekonań politycznych lub małej wydajności pracy.

Do gwarancyj sądowych należą też t. zw. immunitety sędziowskie, wzorowane na immunitetach poselskich. Immunitety sędziowskie czynią wyłom w prawie powszechnem, dotyczącem pozbawienia wolności i odpowiedzialności karnej. Sędziowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności karnej ani pozbawieni wolności bez uprzedniej zgody wskazanego przez ustawę sądu (tym sądem jest właściwy sąd dyscyplinarny, P. 81), o ile nie są schwytani na gorącym uczynku, lecz i w tym wypadku może właściwy sąd dyscyplinarny zażądać niezwłocznie uwolnienia aresztowanego (art. 79). Immunitet ten dotyczy postępowania karno-sądowego i karno-administracyjnego i różni się od immunitetu poselskiego tem, że a) nie ma zastosowania do odpowiedzialności dyscyplinarnej, b) nie wymaga dla swego uchylenia schwytania sędziego na gorącym uczynku zbrodni po-

spolitej (art. 21 konstytucji). Racją bytu zasady gorącego uczynku jest charakter oczywisty przestępstwa: schwytanie na gorącym uczynku oznacza ujęcie sprawcy w czasie popełniania przestępstwa lub w toku pościgu zaraz rozpoczętego. Popełnienie przestępstwa w tym przypadku zwykle jest niewątpliwe, nie należy więc się obawiać uchylenia immunitetu.

Zasady niezawisłości i nieusuwalności oraz immunitety służą organom wymiaru sprawiedliwości, lecz są też gwarancje, ustanowione w interesie publiczności, przedewszystkiem zaś jednostek, sądom podległych. Do tych gwarancyj należy zasada jawności rozprawy przed sądem orzekającym, mająca umożliwić opinji publicznej kontrolowanie wymiaru sprawiedliwości i zwiększyć zaufanie do organów sądowych. Konstytucja belgijska stanowi: posiedzenia trybunałów są jawne (publiczne), chyba że jawność jest niebezpieczna dla porządku lub obyczajów i trybunał to przez decyzję oświadczy. W sprawie przestępstw politycznych i prasowych wyłączenie jawności może być orzeczone tylko jednomyślnie (art. 96). Konstytucja polska stanowi: rozprawy przed sądem orzekającym, zarówno w sprawach cywilnych jak karnych, są jawne, o ile ustawy w tym względzie nie przewidują wyjątku (art. 82). Tekst ten jest lepszy od belgijskiego, bo mówi o jawności rozpraw przed sądem orzekającym, nie zaś ogólnie o posiedzeniach sądowych, które mogą być niejawne niezależnie od konstytucji (posiedzenia gospodarcze, gdzie nie chodzi o rozprawy z udziałem stron); z drugiej strony tekst polski jest słabszy od belgijskiego, bo nie wskazuje powodów wyłączenia jawności i nie żąda jednomyślności w sprawach politycznych i prasowych, w których jawność w zasadzie jest szczególnie potrzebna, jako gwarancja dobrej sprawiedliwości. Konstytucja japońska ma formułkę następującą: rozprawy i decyzje sądowe są jawne. Jeżeli jednak obawiać się należy zagrożenia publicznego spokoju, porządku lub moralności, jawność może być wyłączona przez ustawę lub uchwałę sądu (art. 59). Wadą tych przepisów jest brak stwierdzenia, że zasada jawności co do decyzyj sądowych dotyczy tylko ich ogłoszenia. Od jawności rozpraw odróżnić należy jawność obrad, która mogłaby obowiązywać w sądach kolegjalnych, lecz byłaby szkodliwa,

jako zbyt krępująca sędziów. Wystarcza przepis, który żąda motywowania orzeczeń sądowych; zasadę tę wypowiada konstytucja belgijska słowami: każde orzeczenie jest umotywowane; ogłasza je się na posiedzeniu jawnem (art. 97). Konstytucja polska tych przepisów nie zawiera, lecz obowiązują one według prawa sądowego, jako normy zwykłe, nie zaś konstytucyjne. To samo dotyczy zasady ustności, w konstytucji pominiętej. Pod panowaniem tej zasady stosunek stron do sądu staje się bezpośredni i żywy, podczas gdy postępowanie piśmienne spowodować może nieporozumienia i spaczyć wyrok przez pozbawienie sądu kontaktu z życiem, przedstawionem w aktach sprawy w odbiciu mniej lub więcej sztucznem. Jednakże nawał spraw i częsta ich zawiłość sprawiły, że prawo żąda przygotowania rozprawy przez pisma stron. To odchylenie od zasady ustności w praktyce wielu państw ją osłabiło, powodując ograniczenie oświadczeń ustnych do minimum.

Do gwarancyj sądownictwa należy tok instancyj. Różne dawne prawa znały jedną tylko instancję (dawne prawo rzymskie i niemieckie), lecz w nowszych czasach uważa się ponowne zbadanie sprawy przez sąd wyższy za rękojmię sprawiedliwości, i tylko wyjątkowo uchodzi jedna instancja za wystarczającą, bądź to ze względu na małą wagę sprawy, bądź to ze względu na jej specjalny charakter (trybunał stanu w Polsce wymierza sprawiedliwość w jednej instancji, a. 64 konstytucji). W celu ujednostajnienia orzecznictwa ustanawia się sąd najwyższy, który jest kasacyjny lub rewizyjny: sąd kasacyjny może znieść lub zatwierdzić wyrok niższej instancji, sąd rewizyjny może też samą sprawę rozstrzygnąć. Przyczyną kasacji i rewizji powinno być pogwałcenie prawa. Przepisy konstytucji, żądające ustanowienia sądu najwyższego, poręczają tok instancyj i jednolitość orzecznictwa. Konstytucja belgijska stanowi: dla całej Belgji jest jeden sąd kasacyjny; sąd ten nie rozpoznaje meritum spraw, wyjąwszy sądzenie ministrów (art. 95). Konstytucja polska głosi: ustanawia się sąd najwyższy do spraw sądowych cywilnych i karnych (a. 84). Przepis polski nie przesądza kwestji przyjęcia zasady kasacji czy rewizji. Kompetencja sądu najwyższego jest ograniczona do sądowych spraw

cywilnych i karnych czyli t. zw. sądownictwa powszechnego. Dlatego prawo polskie zna nie jeden sąd najwyższy, lecz kilka: jest najwyższy sąd wojskowy i najwyższy trybunał administracyjny.

Konstytucja wspomina o sądach przysięgłych, uważa je więc za konieczne w interesie dobrego wymiaru sprawiedliwości. Istota tych sądów, ustanowionych w wielu państwach współczesnych, polega na dwuch cechach: a) ustalenie winy jest oddzielone od ustalenia kary, b) każdą z tych czynności podejmuje inny organ; o winie orzeka sąd przysięgłych, o karze — sędzia państwowy lub ich kilku. Sądy przysięgłych, które są formą udziału czynnika obywatelskiego w wymiarze sprawiedliwości, uchodzą za postulat demokratyczny, lecz ich działalność wywołała wiele uwag krytycznych, wskazujących, że sędziowie przysięgli, obawiając się, że oskarżony poniesie karę, uważaną przez nich za zbyt surową, nieraz winę negują, podejmując nie wymiar sprawiedliwości, lecz akt łaski, należący do kompetencji głowy państwa. Wywodzono także, iż oddzielenie kwestji winy od kwestji kary jest tylko pozorne, bo choć sąd przysięgłych nie określa kary, to jednak wydaje swe orzeczenie pod wpływem sankcji karnej, w kodeksie przewidzianej. Zarzutom tym przeciwstawiono tezę, że ciężkie przestępstwa, przekazane kompetencji sądów przysięgłych, powinny ulegać karze tylko, gdy wina oskarżonego jest nawet dla laika oczywista. Wielu autorów żąda zastąpienia sądów przysięgłych sądami ławniczemi, składającemi się z sędziów zawodowych i obywateli.

Mimo wszelkich krytyk wiele nowszych konstytucyj utrzymało sądy przysięgłych. Konstytucja polska głosi: do orzekania o zbrodniach, zagrożonych cięższemi karami, i o przestępstwach politycznych będą powołane sądy przysięgłych. Czyny, podlegające sądom przysięgłych, organizację tych sądów i tok postępowania — określą szczegółowe ustawy (a. 83). Przestępstwa polityczne, których pojęcie określiliśmy na innem miejscu (p. Cybichowski, Prawo międzynarodowe, wyd. IV, 1932, 523 s), przekazano sądom przysięgłych, uważając, że będą one dla

sprawców tych przestępstw sprawiedliwsze od sądów zwykłych. Przepisy o przysięgłych zawiera prawo o ustroju sądów powszechnych, a. 214 s.

Właściwy wymiar sprawiedliwości ma też poręczyć zasada: nulla poena sine lege, co konstytucja polska oddaje słowami: ściganie obywatela i wymierzenie kary jest dopuszczalne tylko na zasadzie obowiązującej ustawy (a. 98). Przepis ten nie stwierdza wyraźnie, że ustawa karna powinna być wydana przed popełnieniem czynu karygodnego, lecz taki jest sens tej tradycyjnej reguły, umieszczonej w rozdziale konstytucyj o prawach człowieka i obywatela. W tym rozdziale naszej konstytucji znajduje się przepis, że kary, połączone z udręczeniami fizycznemi, są niedozwolone i nikt takim karom podlegać nie może (a. 98). Każda kara wywołuje oczywiście udręczenie fizyczne, lecz przepis ten ma na myśli udręczenia, podciągane pod pojęcie tortur. Ten sam artykuł konstytucji polskiej ustala zasadę sądu prawidłowego, nazywanego przez inne konstytucje naturalnym; nikt tego sądu nie może być pozbawiony. Przez sąd prawidłowy lub naturalny rozumie się sąd, objęty organizacją sądownictwa, niedopuszczalny jest więc sąd ad hoc utworzony, wyłączający kompetencję sądu normalnego, który byłby w danej sprawie kompetentny, gdyby dorywczo nowego sądu nie powołano do życia. Konstytucja polska zasadę tę określa słowami: nikt nie może być pozbawiony sądu, któremu z prawa podlega; sądy wyjątkowe są dopuszczalne tylko w wypadkach, oznaczonych ustawami, wydanemi przed popełnieniem czynu karygodnego. Konstytucja polska nazywa sąd anormalny — wyjątkowym i zakazuje jego ustanowienia w sprawach karnych, co można usprawiedliwić uwagą, że w sprawach cywilnych zorganizowanie takiego sądu nie grozi. Terminologja naszej konstytucji nie jest właściwa, bo sąd wyjątkowy, który ma być utworzony ustawą, poprzedzającą czyn karygodny, nie jest wyjątkowym, lecz szczególnym.

Art. 98 naszej konstytucji głosi wreszcie, że żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy i straty. Z tego przepisu wynika kompetencja sądów do rozpoznawania wszelkich krzywd i strat tak materjalnych

jak idealnych; każda decyzja władzy administracyjnej w sprawie obywatela według tej reguły może podlegać kontroli sądowej. Przepis ten, wprowadzony przypadkową większością głosów do konstytucji, nie jest dotychczas uzgodniony z prawem obowiązującem, a nowe prawa, wydane po wejściu konstytucji w życie, odbiegają od niego, np. ustawa o najwyższym trybunale administracyjnym, wyłączająca z pod właściwości tego sądu sprawy swobodnego ocenienia (p. niżej Sądownictwo administracyjne). Twierdzenie, że ten przepis dotyczy tylko roszczeń odszkodowawczych, przekazanych sądom przez konstytucję, jako roszczenia prywatno-prawne (p. Gołąb, G., 1923, Nr. 36), nie znajduje poparcia w tekście konstytucji.

II. Podział sądownictwa. Tradycyjny podział sądownictwa na sporne i niesporne wywołuje uwagę, że t. zw. sądownictwo niesporne, w którem nie chodzi o spory, lecz inne czynności (legalizacja dokumentu, otwarcie testamentu, sprawowanie władzy nadopiekuńczej itd.), pojęciowo nie jest sądownictwem, lecz administracją, spoczywającą w rękach organów sądowych. Jednakże ustawodawca uważa sądownictwo niesporne za wymiar sprawiedliwości; dlatego zasada niezawisłości dotyczy również tego sądownictwa.

III. Sądownictwo polubowne, pośrednictwo. Sąd polubowny rozstrzyga spór nie z ramienia państwa, lecz z upoważnienia stron. Nie mając imperium, sąd ten nie może nakazać władzom wykonania wyroku, strony muszą się więc odwołać do pomocy sądu państwowego, który pozwoli na egzekucję po zbadaniu kwestji, czy wyrok sądu polubownego zapadł zgodnie z wymaganiami sprawiedliwości, w prawie określonemi. Sąd polubowny tak samo, jak sąd państwowy może objąć rolę pośrednika, który stara się pogodzić strony i nakłonić do zawarcia ugody. Dla działalności pośredniczącej, wymagającej taktu i znajomości życia oraz umiejętności obchodzenia się z ludźmi, istnieć mogą osobne instancje, np. w postaci urzędów pojednawczych.

IV. Sądy jednostkowe i kolegjalne. Dla spraw ważniejszych powołuje się sądy kolegjalne, górujące nad jednostkowemi, gdyż członkowie kolegjum wzajemnie się kon-

trolują i pouczają. Wymiar kolegjalny sprawiedliwości, jako doskonalszy, cieszy się w zasadzie większem zaufaniem stron, aniżeli sądownictwo jednostkowe.

V. Podział działalności sądowej. Działalność sądu dzieli wielu autorów na dwie części: wykrycie prawa i wymiar sprawiedliwości. Działalność pierwsza jest rozumowa, dostępna dla wszystkich prawników, a czasem nawet dla obywateli, powodujących się t. zw. naturalnem poczuciem prawa; natomiast druga część działalności sądowej, jako władcza, może być tylko dziełem sądów, posiadających imperium, które sprawia, że pogląd sądu na sprawę jest rozkazem, podczas gdy pogląd obywatela ma charakter opinji. W toku dziejów starano się przez odpowiedni podział pracy sądowej zapewnić udział czynnika obywatelskiego w wymiarze sprawiedliwości, aby zwiększyć wartość i popularność działalności sądów. W Rzymie obowiązywał podział na postępowanie in iure przed pretorem, wybranym przez lud rzymski, i na postępowanie in iudicio przed obywatelem-wyrokującym (iudex), który otrzymywał od urzędnika-pretora polecenie wydania wyroku. Germanie odróżniali również sędziego, kierującego jako władza procesem, od wyrokujących (ławników), którzy, jako towarzysze stron, szukali wyroku i formułowali go na zapytanie sędziego. Na podobnych ideach opiera się angielska instytucja sądów przysięgłych, współdziałających jeszcze dziś w sprawowaniu sądownictwa cywilnego. Sąd składa się z sędziego państwowego i przysięgłych, którzy są obywatelami. Sędzia kieruje rozprawą i podaje przysięgłym zasady prawne, według których powinna zapaść decyzja.

VI. Sądownictwo karne. W średniowieczu prawie wszystkie kraje romańskie i germańskie posiadały trzystopniowe sądownictwo kryminalne, określane we Francji wyrazami: juridiction haute, moyenne et basse (sądownictwo wysokie, średnie i niskie). Stosownie do tego podziału odróżniano trzy rodzaje przestępstw: ciężkie, średnie i lekkie, co przypomina trójpodział kodeksu karnego Napoleona I, przyjęty przez wiele państw i odróżniający: zbrodnie, występki

i wykroczenia. Wprowadzenie różnych sądów i kar dla różnych przestępstw nie okazało się możliwem: jeden sąd może rozpoznawać różne przestępstwa, cięższe i lżejsze, oraz jedno przestępstwo może być zagrożone karą cięższą i lżejszą.

Istota sądownictwa karnego wymaga ustanowienia oskarżyciela publicznego czyli prokuratora, który choć ma stanowisko zbliżone do stanowiska stron, nie może działać jak one, starając się przedewszystkiem o wygranie sprawy, lecz musi też uwzględnić materjały, przemawiające na korzyść oskarżonego, i wystąpić w razie potrzeby z wnioskiem o umorzenie sprawy względnie uwolnienie oskarżonego. Zadaniem prokuratora jest wykrycie prawdy. Ściganie przestępstw powinno być obowiązkiem prokuratora (zasada legalizmu), nie zaś zależeć od jego uznania (zasada oportunizmu); prokurator nie posiada niezawisłości sędziowskiej, lecz podlega rozkazom ministra sprawiedliwości, który pod wpływem stronnictw politycznych lub innych czynników mógłby dążyć do zwichnięcia wymiaru sprawiedliwości. Nadużyciom, możliwym mimo przyjęcia zasady legalizmu, możnaby do pewnego stopnia zapobiec, dając poszkodowanemu lub jego rodzinie skargę posiłkową na wypadek bezczynności prokuratury lub zaniedbania przez nią obowiązków. Przepisy o urzędach prokuratorskich zawiera prawo o ustroju sądów powszechnych, a. 231 s.

S ą d y   d o r a ź n e. Są to sądy, działające czasowo w warunkach wyjątkowych na mocy norm szczególnych, np. w celu poskromienia bandytyzmu, który szerzy się nagminnie. Postępowanie tych sądów jest szybkie, kary są cięższe od zwykłych, różne gwarancje wymiaru sprawiedliwości nie obowiązują: sąd jest w wielu przypadkach skrępowany wnioskami prokuratora, wyroki są ostateczne, wyrok śmierci, przez sąd doraźny wydany, ulega wykonaniu w krótkim czasie, np. w przeciągu doby. Normy polskie o tych sądach zawiera rozporządzenie ustawodawcze prezydenta Rzplitej z 19 marca 1928 r. o postępowaniu doraźnem, Dz. U., Nr. 33, p. 315 (p. E, Sądy doraźne oraz poprawki w rozp. z 11.7. 32, Nr. 60 p.

573, a. 24; p. też rozp. z 26. 8. 32 o wprowadzeniu postępowania doraźnego, Nr. 74 p. 669).

VII. Sądownictwo administracyjne. 1) Pojęcie. Sądownictwo administracyjne, będące rodzajem sądownictwa, zajmuje się wymiarem sprawiedliwości na polu administracji. Sądownictwo to musi mieć te same cechy istotne, jakie posiada sądownictwo powszechne. Do cech najważniejszych zaliczamy: a) potrzebę udziału stron, b) istnienie sporu, c) ustalone postępowanie, d) niezawisłość sądu. Są autorowie, którym wystarcza pierwsza cecha, lecz trzymając się tezy, że sądownictwo administracyjne ma charakter sądownictwa, opinji tej przyjąć nie można. Wielkie znaczenie ma też kryterjum czwarte: niezawisłość sądu, bo instancja, działająca według instrukcji lub rozkazu organów administracyjnych, nie byłaby sądem; trzeba żądać, aby sąd podlegał tylko ustawie. Druga cecha: istnienie sporu wskazuje na to, że sądownictwo administracyjne, zajmując się sporami, jest sądownictwem „spornem".

Doświadczenie uczy, że form i organów sądowych można używać do załatwiania spraw niespornych czyli spraw niesądowych, w których nie chodzi o wymiar sprawiedliwości w sporze stron. Stwierdziliśmy już, że t. zw. sądownictwo niesporne nie jest sądownictwem we właściwem znaczeniu; jego przymiotnik jest wadliwy, bo nie sądownictwo jest niesporne, lecz niespornemi są sprawy, przez nie załatwiane.

Pamiętać trzeba, że teorja i praktyka używają nieraz pojęcia sądownictwa czy to powszechnego, czy to administracyjnego w znaczeniu specjalnem, z istotą sądownictwa niezgodnem.

Przedmiotem sporu w sądzie administracyjnym jest zwykle akt administracyjny, lecz strony spierać się mogą też o coś innego, np. o odebranie koncesji, które sąd ma orzec. Spór taki w nauce niemieckiej nazywają pierwotnym, w odróżnieniu od następnego, który powstaje po wydaniu aktu administracyjnego, a doktryna francuska odróżnia podobnie: contentieux à priori i contentieux à posteriori. Nam się jednakże wydaje, że istota różnicy, dzieląca oba wypadki, nie polega na charakterze

pierwotnym czy następnym sporu, lecz na naturze źródła sporu: w jednym wypadku jest nim akt administracyjny, przez władzę administracyjną wydany, w drugim — takiego aktu niema. Zaznaczmy ponadto, że także spór o akt administracyjny może być pierwotny, to znaczy powstać dopiero w sądzie. Gdy obywatel zaskarży akt administracyjny do wyższej władzy administracyjnej i potem dopiero do sądu, spór ma charakter następny, lecz gdy odwoła się odrazu do sądu, charakter ten jest pierwotny, dopiero w sądzie powstający. Nie zgadzamy się też na twierdzenie, że odebranie koncesji przez sąd jest tak samo aktem administracyjnym, jak jej odebranie przez władze administracyjne, z tą tylko różnicą, że w jednym wypadku działa władza administracyjna, a w drugim — sąd. Odebranie koncesji przez sąd jest wymiarem sprawiedliwości, chyba, że obowiązują w tym przypadku przepisy specjalne, odmawiające np. koncesjonarjuszowi prawa udziału w postępowaniu sądowem; wtedy istotnie odebranie koncesji nie byłoby aktem sądowym, lecz administracyjnym.

Cztery kryterja sądownictwa administracyjnego obowiązują w państwie, którego konstytucja uświęca zasadę podziału władz, bo gdzie tej zasady niema i sądownictwo podlega administracji, która może znosić lub zawieszać jego wyroki, inne konstrukcje są potrzebne. Konstytucja polska z 17 marca 1921 r., oparta na zasadzie podziału władz, głosi w art. 77: sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego niezawiśli i podlegają tylko ustawie; orzeczenia sądowe nie mogą być zmienione ani przez władzę ustawodawczą ani przez władzę wykonawczą. Przepis ten ma zastosowanie do sądownictwa administracyjnego, o którem wspomina art. 73 konstytucji. Dlatego też ustawa z 3 sierpnia 1922 r. o najwyższym trybunale administracyjnym (Dz. U., Nr. 67, poz. 600, nowy tekst tamże, Nr. 68/26, poz. 400) stanowi, że przy rozpoznawaniu spraw i wyrokowaniu trybunał ten jest niezawisły od wszelkich organów władzy państwowej i podlega tylko ustawom (art. 2). Odchylenie od tej normy wymagałoby wydania ustawy

z zachowaniem rygorów, potrzebnych dla zmiany konstytucji (art 125).

Zasadę niezawisłości tego trybunału (w skróceniu: N. T. A.) zawiera też, choć w innej redakcji, rozp. ust. prezydenta z 27 października 1932 r. o N. T. A., Nr. 94, p. 806, które zastąpiło ustawę z 3 sierpnia 1922 r., wiele razy nowelizowaną, i zmieniło jednocześnie w szeregu kwestyj prawo dotychczasowe. Nowe rozporządzenie powtarza za konstytucją, że sędziowie w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego są niezawiśli i podlegają tylko ustawom (a. 77 konstytucji, a. 27 rozp.), i stwierdza, że nadzór nad trybunałem i sędziami nie może wkraczać w dziedzinę, w której w myśl a. 77 konstytucji sędziowie są niezależni (a. 22). Na uwagę zasługuje, że nowe prawo głosi, iż dotychczasowy trybunał staje się trybunałem o ustroju, określonym tem prawem (a. 112). Nie chodzi oczywiście o stworzenie nowego trybunału, lecz o zmianę przepisów o nim. Nowe prawo jest trzykrotnie większe od dawnego (dawniej 39 artykułów, obecnie — 124). Z nowelizacji prawa o tym trybunale skorzystano w celu umożliwienia rugów w jego składzie.

Kompetencja. Sądownictwo administracyjne kontroluje zwykle administrację przez badanie aktów administracyjnych. Sąd administracyjny bada legalność tych aktów czyli zgodność ich z prawem. Konstytucja polska głosi, że do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej jak samorządowej oddzielna ustawa powoła sądownictwo administracyjne (art. 73). W nauce głoszą, że sąd administracyjny może badać zachowanie przez administrację prawa objektywnego lub subjektywnego. Konsekwencją pierwszego przypadku musiałaby być skarga powszechna (actio popularis), dostępna dla wszystkich, bo trudno byłoby ścieśnić grono tych, którzy byliby uprawnieni do wniesienia skargi. Każdy obywatel jest ostatecznie zainteresowany w przestrzeganiu prawa przez administrację, kiedy więc ma mieć legitymację do wniesienia skargi na złamanie prawa przedmiotowego, a kiedy nie? Dla uzasadnienia odmiennej od tej opinji

tezy nauka powołuje się na francuskie sądownictwo administracyjne, które rzekomo stoi na straży prawa objektywnego, choć nie wszyscy mają prawo skargi. Jednakże we Francji prawo skargi ma tylko ten, którego prawo pogwałcono. Niektórzy autorowie powołują się na to, że nie jest potrzebne naruszenie prawa podmiotowego, lecz ustalając legitymację do skargi, używają oni zwrotów, wskazujących na to, że warunkiem odwołania się do trybunału jest pogwałcenie prawa podmiotowego. Tak np. gdy mówi się o tem, że nie każdy ma prawo skargi, lecz tylko ten, którego sferę prawną władza administracyjna naruszyła. Tę sferę prawną można ująć w postaci praw podmiotowych. Autorowie mają tu na myśli nadzwyczajną skargę prawa francuskiego, nazywaną recours pour excès de pouvoir. Przyczyną skargi może być pogwałcenie interesu obywatela, lecz nie każdy interes posiada ochronę w postaci tej skargi, a interes chroniony można konstruować jako prawo podmiotowe. Pojęcie tego prawa wyjaśniliśmy na innem miejscu, wywodząc, że przez prawo podmiotowe rozumiemy możność działania, udzieloną przez prawo jednostce w jej interesie i pozostającą pod ochroną organizacji prawnopublicznej (patrz wyżej, tom I, str. 137). Działanie może być pozytywne lub negatywne, obejmuje więc także zaniechanie. Przez udzielenie skargi prawo przedmiotowe nadaje interesom obywatela charakter prawa podmiotowego, lecz dodać trzeba, że nietylko skarga wywołuje te skutki.

Prawo polskie, zawarte we wspomnianem rozp. z 27. 10. 32 r., o najwyższym trybunale administracyjnym, daje prawo skargi do tego trybunału każdemu, kto twierdzi, że władza administracyjna przez nielegalne zarządzenie lub orzeczenie naruszyła jego prawa lub obciążyła go obowiązkiem bez podstawy prawnej (art. 49). Warunkiem skargi jest pogwałcenie praw podmiotowych; nałożenie obowiązku bez podstawy prawnej należy konstruować jako naruszenie prawa subjektywnego. Bezprawne nałożenie obowiązku jest nielegalnem wkroczeniem w sferę praw skarżącego, a więc pogwałceniem praw podmiotowych. Niesłuszny jest pogląd prof. Jaworskiego (Nauka

prawa administracyjnego. Pojęcia ogólne, 1925) i innych autorów, że w tym wypadku chodzi nie o ochronę prawa podmiotowego, lecz prawa przedmiotowego (zgodnie prof. Wasiutyński, Ruch prawniczy, 1925, str. 85). Prawo skargi służy temu, kto może mieć prawa podmiotowe, a więc osobie fizycznej lub prawnej.

W nauce powołano się na to, że N. T. A. uznał legitymację do skargi, choć skarżący nie mógł się powołać na prawo podmiotowe, przez administrację pogwałcone (Baumgart. R. 1929, 391 s), lecz stwierdzić trzeba, że skarżący mógł się powołać na interes, a interes przez N. T. A. chroniony ma charakter uprawnienia. Orzecznictwo tego sądu ma nieraz naturę prawotwórczą, co wobec niedoskonałości przepisów pozytywnych uznać należy za rzecz konieczną. Nie można wymagać, aby prawa podmiotowe opierały się na wyraźnym przepisie przedmiotowym, wystarcza, że wynikają z treści ustawy lub opartego na niej rozporządzenia.

Uznanie właściwości trybunału do obrony prawa przedmiotowego nie zwiększyłoby bezpieczeństwa prawnego, lecz raczej je zmniejszyło.

Niektórzy autorowie głoszą, że sądownictwo administracyjne może badać nietylko legalność, lecz także celowość aktów administracyjnych czyli ich zgodność z zasadami dobrej administracji, prawnie nieokreślonemi. Ocena aktu administracyjnego pod tym względem musiałaby się odbywać według zasad nie-prawnych, np. technicznych lub gospodarczych. Taka kontrola administracji nie byłaby sądownictwem, lecz administracją, choćby nawet była dziełem organów sądowych. Sąd do sprawowania tej kontroli nie jest powołany, należałoby ją powierzyć organom, obeznanym z gałęzią administracji w grę wchodzącą.

Ustalając kompetencję sądów administracyjnych, ustawa może wyliczyć wypadki właściwości (zasada enumeracji) lub też może wskazać je z pomocą formułki ogólnej (zasada formułki ogólnej). Zasada enumeracji wymaga kazuistyki, w której mogą powstać luki, gdy np. w razie wydania nowej ustawy

jej twórcy o uzupełnieniu enumeracji zapomną. Jest to metoda żmudna i pamięć obciążająca. Zasada formułki ogólnej daje regułę, od której mogą być wyjątki w ustawie wskazane. Tę drogę wybrała wzorem dawnej Austrji Polska w prawie o najwyższym trybunale administracyjnym, przekazując mu orzekanie o legalności aktów administracyjnych (art. 1). Od tej reguły prawo wskazuje 6 wyjątków (a. 6), wyłączając z pod orzecznictwa trybunału: a) sprawy, podlegające właściwości sądów powszechnych lub szczególnych, oraz sprawy, rozpoznawane przez ogólne zgromadzenia lub kolegja administracyjne wszelkich sądów, b) sprawy, w których władze administracyjne uprawnione są do rozstrzygania według swobodnego uznania, w granicach, pozostawionych temu uznaniu (w tych wypadkach kontrola spraw, rozstrzygniętych przez władze według uznania, nie zaś według przepisów prawnych, wychodziłaby po za ramy sądownictwa), c) sprawy mianowania na publiczne urzędy i stanowiska, o ile nie dotyczą one naruszenia prawa ich obsadzania lub przedstawiania na nie kandydatów (zauważyć trzeba, że w zasadzie nikt nie ma prawa do uzyskania nominacji tak, że administracja wybiera kandydatów według uznania; o ile zamianuje ona kandydata bez kwalifikacyj prawem wymaganych, droga sądowa zwykle jest wyłączona), d) sprawy, dotyczące reprezentacji państwa i obywateli wobec państw i władz obcych, oraz sprawy, bezpośrednio z powyższemi związane (sprawy dyplomatyczne), e) sprawy, dotyczące działań wojennych, ustroju siły zbrojnej i mobilizacji, z wyjątkiem spraw zaopatrzenia i uzupełnienia armji (skarga w wypadkach wyłączonych mogłaby osłabić sprężystość dowództwa siły zbrojnej i wogóle władz wojskowych), f) sprawy, dotyczące odpowiedzialności służbowej (prawo uważa postępowanie dyscyplinarne i wogóle służbowe w tych wypadkach za wystarczające i nie życzy sobie skargi administracyjnej, mogącej osłabić karność służbową i autorytet zwierzchników służbowych), g) inne sprawy, jeżeli przepisy szczególne tak stanowią (klauzula, która zastrzega, że enumeracja nie jest wyczerpująca).

3. Potrzeba sądownictwa administracyjnego. Szereg państw nie posiada odrębnego sądownictwa administracyjnego; kontrola administracji spoczywa w rękach sądów powszechnych, np. w Anglji, gdzie jednakże postępowanie jest tak kosztowne i powolne, że niewielu obywateli z niego korzysta. We Francji aż do r. 1801 sądy powszechne chroniły obywateli przed samowolą administracji, lecz wtedy stworzono odrębne sądownictwo administracyjne odtąd istniejące. Podobnie w Niemczech dopiero w XIX w. powstały sądy administracyjne, mianowicie: w Badenji 1863 r., w Prusach 1875 r., w Bawarji 1878 r., w Oldenburgu 1876 r., w państwach turyngskich 1912 r.

Istnienie odrębnych sądów administracyjnych jest uzasadnione wskutek swoistej natury sporów przez nie rozstrzyganych. Sądy powszechne, obyte ze stosowaniem prawa cywilnego i karnego, mniej się nadają do wykładni prawa publicznego, które, oparte na odrębnych podstawach, wymaga posługiwania się specjalnemi metodami jemu właściwemi. Nie można też żądać od sędziów, aby oprócz prawa sądowego opanowali rozległe dziedziny prawa publicznego.

W Polsce w b. dzielnicy rosyjskiej aż do czasu utworzenia najwyższego trybunału administracyjnego sprawował w wielu sprawach kontrolę nad aktami administracyjnemi sąd najwyższy lub czyniły to sądy powszechne; np. według dekretu z 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim w b. dzielnicy rosyjskiej (Dz. Pr., Nr. 13, poz. 140) skargi na uchwały i zarządzenia władz miejskich, gwałcące prawa osób prywatnych lub instytucyj społecznych, podlegały kompetencji sądów ogólno - państwowych (art. 71).

4. Tok instancyj, uchodzący za gwarancję wymiaru sprawiedliwości, jest też potrzebny na polu sądownictwa administracyjnego. Dlatego konstytucja polska żąda stworzenia sądownictwa administracyjnego z najwyższym trybunałem administracyjnym na czele (art. 73), z czego wynika, że muszą być urządzone przynajmniej dwie instancje. Ponieważ jednak wielostopniowe sądownictwo administracyjne istniało tylko w b.

dzielnicy pruskiej, więc narazie przyjęto system jednostopniowego sądownictwa administracyjnego, uświęcony w prawie austrjackiem. W b. dzielnicy pruskiej ma to sądownictwo wiele instancyj, w pozostałych dzielnicach — jedną instancję, t. j. najwyższy trybunał administracyjny. Trybunał ten ma kompetencję zasadniczą i prowizoryczną; pierwsza kompetencja obejmuje orzekanie o legalności zarządzeń i orzeczeń, wchodzących w zakres administracji rządowej i samorządowej; kompetencja prowizoryczna ma trwać aż do ustanowienia sądów administracyjnych niższego stopnia z udziałem czynnika obywatelskiego i opiewa, że najwyższy trybunał administracyjny, jako jedyna instancja sądowa, rozpoznawać będzie skargi na zarządzenia i orzeczenia, wydane w ostatniej instancji przez administracyjne władze rządowe lub samorządowe, o ile ustawa o tym trybunale prawa skargi nie wyłącza (art. 1). Jeżeli więc obywatel nie skorzysta z prawa odwołania się od decyzji niższej instancji administracyjnej do wyższej, traci prawo skargi do trybunału administracyjnego. Wyczerpanie toku instancyj administracyjnych jest warunkiem skargi, co zmniejsza pracę trybunału, gdy obywatel zadowoli się decyzją niższej instancji lub też zwycięży w wyższej instancji. Nowe prawo z r. 1932 wspomina tylko o kompetencji prowizorycznej i stosownie do prawa o postępowaniu administracyjnem (p. wyżej § 28 IV) posługuje się pojęciem decyzji ostatecznej, głosząc, że przedmiotem skargi do trybunału mogą być orzeczenia i zarządzenia ostateczne (a. 1, 3). Ponadto nowe prawo nie powtarza przepisu konstytucji (a. 73) o udziale czynnika obywatelskiego w sądach administracyjnych niższego stopnia.

N. T. A. zajmuje się nietylko rozstrzyganiem sporów, lecz także wykładnią prawa: zgromadzenie ogólne trybunału, na wniosek prezesa rady ministrów lub pierwszego prezesa, wyjaśnia przepisy prawne, które budzą wątpliwości lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie (a. 12).

5. Skład. W razie stworzenia wielostopniowego sądownictwa administracyjnego udział obywateli w jego sprawowaniu uchodzi za postulat demokratyczny i gwarancję do-

brej sprawiedliwości. Udział obywateli może być wskazany w instancjach niższych, lecz instancja najwyższa powinna się składać wyłącznie z sędziów zawodowych. Konstytucja polska żąda oparcia organizacji sądownictwa administracyjnego na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z najwyższym trybunałem administracyjnym na czele (art. 73). Konstytucja nie wymaga udziału obywateli we wszystkich instancjach; niema też tego czynnika w najwyższym trybunale administracyjnym. Według ustawy o tym trybunale, członkowie jego, mianowicie pierwszy prezes, prezesi i sędziowie, muszą posiadać wykształcenie prawnicze, zaś połowa liczby sędziów powinna posiadać kwalifikacje na urząd sędziowski (art. 6). Zgodnie z tym przepisem powoływano do trybunału sędziów i wyższych urzędników administracyjnych z wykształceniem prawniczem. Tym sposobem stawali do pracy znawcy administracji łącznie ze specjalistami wymiaru sprawiedliwości, co wpływało korzystnie na orzecznictwo.

Zasady te utrzymały się z niektóremi zmianami w nowem prawie z r. 1932, które jest szczegółowsze od dawnego, żądając od kandydata na sędziego trybunału, aby po za ogólnemi warunkami, wymaganemi od kandydatów na urzędników państwowych (obywatelstwo polskie, korzystanie w pełni z praw cywilnych i obywatelskich, (chyba posiadanie wystarcza), nieskazitelna przeszłość, władanie językiem polskim w mowie i piśmie), a) miał ukończone uniwersyteckie studja prawnicze z przepisanemi w Polsce egzaminami, b) posiadał conajmniej 10 lat służby sędziowskiej lub prokuratorskiej w sądownictwie powszechnem lub wojskowem, albo conajmniej 10 lat państwowej służby administracyjnej na stanowisku referendarskiem, albo conajmniej 15 lat pracy zawodowej na stanowisku adwokata. Ponadto sędzią trybunału może zostać: a) profesor zwyczajny prawa na polskim uniwersytecie państwowym, b) sędzia sądu najwyższego, c) sędzia najwyższego sądu wojskowego.

Przynajmniej 1/3 część sędziów trybunału powinna odpo-

wiadać warunkom, wymaganym dla objęcia stanowiska sędziego sądów powszechnych (a. 29).

Trybunał orzeka w składzie 3 sędziów, lecz kolegjum orzekające może przekazać rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, budzącego wątpliwość, kolegjum zwiększonemu z 7 sędziów lub zgromadzeniu ogólnemu trybunału (a. 10).

6) P o s t ę p o w a n i e. Postępowanie jest wzorowane na postępowaniu sądów powszechnych z szeregiem odchyleń. Normy polskie mieszczą się w rozp. z 27 października 1932 r. o N. T. A. (Nr. 94, p. 806) oraz w rozp. prezesa rady ministrów z 23 grudnia 1932 r. (Nr. 118, p. 968), zawierającem regulamin trybunału w 72 paragrafach; regulamin wszedł w życie 15 stycznia 1933 r.; w rozporządzeniu tem opuszczono wstęp, co później sprostowano (Nr. 1/33, p. 9). Przytoczymy szereg postanowień, zawartych w rozp. z 27.10.32.

S t r o n y. Stronami w postępowaniu przed trybunałem są: skarżący, władza pozwana oraz osoba przypozwana (a. 48). Pozwaną jest władza, która wydała zaskarżone orzeczenie lub zarządzenie (a. 50), zaś przypozwaną jest osoba, na której korzyść skarżący żąda uchylenia zaskarżonego aktu administracyjnego (a. 51).

P r z y m u s a d w o k a c k i. W postępowaniu przed trybunałem skarżący i osoba przypozwana powinni być zastąpieni przez adwokata, chyba że mają wskazane w rozporządzeniu wykształcenie prawnicze, jak adwokaci, sędziowie, prokuratorzy, profesorowie i docenci prawa polskich szkół akademickich itd. (a. 58). Władze mogą być zastąpione przez swoich urzędników lub urzędników nadzorczych (a. 55).

S k a r g a. Skargi wnosi się bezpośrednio do trybunału w terminie dwumiesięcznym, licząc od dnia prawidłowego doręczenia lub ogłoszenia zaskarżonej decyzji, lecz na żądanie skarżącego władza pozwana powinna wykonanie decyzji zawiesić, o ile względy publiczne nie stoją na przeszkodzie i skarżący mógłby ponieść w razie wykonania szkodę niepowetowaną (a. 62). Na uwagę zasługuje, że nie trybunał, lecz władza zainteresowana rozstrzyga o wstrzymaniu wykonania decyzji.

W szeregu wypadków trybunał skargi nie rozpoznaje, np. z powodu niewłaściwości, uchybienia terminu do wniesienia skargi itd. (a. 61).

Rozprawa. Trybunał rozstrzyga spór po przeprowadzeniu rozprawy. Jeżeli jednak strony nie zgłoszą wyraźnego wniosku o przeprowadzenie rozprawy, trybunał może według uznania sprawę rozpoznać na posiedzeniu niejawnem (a. 72). Rozprawy są jawne, lecz trybunał może jawność uchylić, jeżeli ona mogłaby narazić na szwank bezpieczeństwo publiczne lub interes państwowy albo obrazić dobre obyczaje (a. 74).

Rozstrzygnięcie. Trybunał rozpoznaje sprawę w granicach skargi (a. 83). Trybunał uchyli wyrokiem zaskarżone orzeczenie lub zarządzenie z powodu wadliwego postępowania, jeżeli uzna: a) że stan faktyczny sprawy wymaga uzupełnienia, b) że pozwana władza przyjęła ten stan sprzecznie z aktami, c) że ze szkodą skarżącego naruszono formy postępowania administracyjnego (a. 84).

Trybunał może zaskarżoną decyzję uchylić lub skargę oddalić. Władza, której decyzję trybunał uchylił, jest obowiązana do wydania nowej decyzji w przeciągu miesiąca od dnia doręczenia jej wypisu wyroku, przyczem jest związana zapatrywaniami, zawartemi w uzasadnieniu wyroku (a. 89 i 90).

7. Opłaty. Patrz rozp. wykonawcze z 14. 11. 32 w sprawie opłat w postępowaniu przed N. T. A., Nr. 100, p. 843.

VIII. Sądownictwo kompetencyjne. Ustawa z 25 listopada 1925 r. o trybunale kompetencyjnym (Dz. U., Nr. 126, p. 897), obowiązująca od 23 grudnia 1925 r., została wydana w wykonaniu a. 86 konstytucji, który głosi: do rozstrzygania sporów o właściwość między władzami administracyjnemi a sądami będzie powołany na mocy ustawy osobny trybunał kompetencyjny. Pierwszy skład sędziów mianowano dopiero 13 listopada 1926 r., a pierwsza sesja tego trybunału rozpoczęła się 3 stycznia następnego roku i miała za zadanie ułożenie regulaminu, ogłoszonego następnie rozporządzeniem prezydenta Rzplitej z 30 kwietnia 1927 r., Dz. U., Nr. 42 p. 373.

Właściwość. Trybunał kompetencyjny rozstrzyga spory o właściwość między władzami i sądami administracyj-

nemi z jednej strony i innemi sądami z drugiej; „innym" sądem może być każdy sąd z wyjątkiem administracyjnego, a więc nietylko sąd powszechny.

Siedziba. Siedzibą trybunału jest Warszawa.

Skład. Trybunał składa się z dwuch prezesów i 14 członków, mianowanych przez prezydenta Rzplitej na wniosek rady ministrów. Jednego prezesa mianuje się z grona sędziów sądu najwyższego, drugiego — z grona sędziów najwyższego trybunału administracyjnego; prezesi sprawują obowiązki kolejno według kadencyj trybunału i zmieniają się co 5 kwartałów. Czterech członków trybunału mianuje się z pośród sędziów sądu najwyższego, czterech — z pośród sędziów najwyższego trybunału administracyjnego, sześciu zaś — z pośród osób, odznaczających się szczególną znajomością prawa i nie piastujących żadnego urzędu ani w sądownictwie ani w administracji, lecz ustawa stwierdza, że profesorowie wyższych uczelni nie są urzędnikami administracyjnemi w rozumieniu tego przepisu. Kandydatów z pośród sędziów przedstawia zgromadzenie ogólne ich sądu w liczbie podwójnej, pozostałych kandydatów — wydziały prawa uniwersytetów państwowych, każdy po trzech kandydatów. Nominacja opiewa na 5 lat, lecz jej odnowienie jest dopuszczalne. W trybunale są trzy grupy sędziów: A (sąd najwyższy), B (najw. trybunał adm.), C (znawcy prawa, w praktyce profesorowie prawa). W składzie trybunału chciano dać wyraz potrzebie utrzymania równowagi 2 sądów najwyższych, których członkowie w nim zasiadają; dlatego też powołano dwuch prezesów, co jednakże wywołało spór w sprawie uruchomienia tego sądu.

Uruchomienie trybunału. Prezes rady ministrów, powołany do wykonania ustawy o trybunale kompetencyjnym, powierzył pracę przygotowawczą nad jego zebraniem prezesowi, mianowanemu z grona sędziów najwyższego trybunału administracyjnego. Premjer był do tego uprawniony, a wybór jego można usprawiedliwić uwagą, że ten prezes był na mocy swego urzędu w trybunale administracyjnym, stosującym prawo publiczne, bliższy tej sprawie od prezesa, mianowanego z pośród sędziów sądu najwyższego. Mimo to odezwały

się głosy, że praca przygotowawcza powinna była spocząć w rękach obu prezesów w imię utrzymania równowagi obu sądów najwyższych. Opinja ta nie była słuszna. Z chwilą zebrania się plenum trybunału kompetencyjnego oznaczenie pierwszego prezesa i uchwalenie zasad postępowania należało do tego zgromadzenia aż do czasu wejścia w życie regulaminu. Pierwszą sprawę trybunał kompetencyjny rozpoznał po wejściu w życie regulaminu, lecz przygotowanie rozprawy na posiedzeniu niejawnem odbyło się już przedtem.

P r a c a t r y b u n a ł u. W trybunale byli nieraz języczkiem u wagi członkowie grupy C, t. j. profesorowie; wielki wpływ na prace trybunału mają członkowie grupy B, mniejszy zaś z niektóremi wyjątkami członkowie grupy A, którzy obeznani i obyci ze stosowaniem prawa cywilnego i karnego, stoją dalej od prawa publicznego, stosowanego w tym trybunale. Orzecznictwo tego trybunału posiada przeważnie charakter twórczy, bo spór kompetencyjny zwykle powstaje z powodu braku norm pisanych w prawie oobwiązującem, lecz fakt, że do trybunału przeniknęła niewielka ilość spraw o znaczeniu przeważnie bardzo skromnem, sprawił, że trybunał nie zdołał zaważyć na rozwoju nauki i praktyki prawa publicznego.

K o m p l e t. Komplet stanowi 7 członków łącznie z przewodniczącym, mianowicie po 2 z każdej grupy; po za ustną rozprawą komplet tworzy trzech, mianowicie przewodniczący i po jednym członku z grupy A i B; pominięcie członków grupy C pozbawia ich udziału w pracach przygotowawczych, podczas których wyznacza się referenta sprawy. Komplet może przekazać sprawę ogólnemu zgromadzeniu, które liczyć musi conajmniej 10 członków łącznie z przewodniczącym, w tem przynajmniej 3 członków grupy C.

K o n f l i k t p o z y t y w n y. Treścią tego konfliktu jest przypisywanie sobie kompetencji tak przez administrację, jak sądownictwo. Konflikt ten nie jest sporem we właściwem znaczeniu, gdyż powstaje pomiędzy dwoma organami państwa, a państwo z sobą walczyć nie może. Spór jest natomiast możliwy pomiędzy samorządem i sądownictwem. Przepisy o konflikcie pozytywnym stworzono w celu ochrony uprawnień ad-

ministracji, uważając, że sądownictwo tej opieki nie potrzebuje. Dlatego też inicjatywa w sprawie zapowiedzenia i wytoczenia konfliktu pozytywnego spoczywa w rękach administracji.

Zapowiedzenie sporu. Kompetentna do zapowiedzenia sporu pozytywnego jest władza administracyjna II instancji, którą działa z własnej inicjatywy lub wskutek informacji władzy I instancji; z własnej inicjatywy działa ta władza, gdy się dowie o postępowaniu sądowem w sprawie, która jej zdaniem należy do właściwości władzy administracyjnej lub sądu administracyjnego; z cudzej inicjatywy zapowiada ta władza spór, gdy władza administracyjna I instancji dowie się o takiem postępowaniu sądowem, o czem musi zawiadomić władzę przełożoną, przerywając jednocześnie postępowanie administracyjne. Uprawnienia władzy administracyjnej I instancji ma też sąd administracyjny, o ile uważa, że sprawa doń należy.

Zapowiedzenie sporu polega na zawiadomieniu (w ciągu miesiąca od otrzymania wiadomości o postępowaniu sądowem) sądu, w którym sprawa się toczy; zawiadomienie musi być umotywowane. W tym samym okresie czasu jednego miesiąca należy zawiadomić władzę naczelną. Władza administracyjna II instancji zarządza zawieszenie postępowania administracyjnego, o ile nie zawiesiła go jeszcze niższa instancja. Oprócz władzy II instancji może zapowiedzieć spór władza naczelna.

Skutki zapowiedzenia. Sąd w razie uznania właściwości władzy administracyjnej wydaje odpowiednie orzeczenie, a w razie jej nieuznania przerywa postępowanie, o ile nie dotyczy ono wyłącznie właściwości sądu, oraz wstrzymuje wykonanie orzeczeń sądowych, co jednak nie wyłącza zabezpieczenia dowodów, zabezpieczenia skargi, tymczasowych zarządzeń, tudzież egzekucji zabezpieczającej.

Niedopuszczalność zapowiedzenia. Zapowiedzenie jest niedopuszczalne, gdy orzeczenie sądowe stało się prawomocne.

Wytoczenie sporu o właściwość. Spór wytacza naczelna władza administracyjna w sądzie, w którym sprawa się toczy względnie, który zawiadomił władzę admini-

stracyjną o toczącem się postępowaniu sądowem; zawiadomienie jest obowiązkiem sądu, jeśli się dowie, że w tej samej sprawie władza administracyjna już orzekła lub prowadzi postępowanie administracyjne; jednocześnie z wytoczeniem sporu władza naczelna zawiesza postępowanie administracyjne, o ile niższa władza tego jeszcze nie uczyniła. Regulamin trybunału kompetencyjnego dodaje, że wytoczenie sporu jest niedopuszczalne, o ile go na czas nie zapowiedziano. Spór należy wytoczyć w ciągu miesiąca po zapowiedzeniu.

Skutki wytoczenia sporu. Sąd przedkłada niezwłocznie akta sprawy trybunałowi kompetencyjnemu wraz z umotywowaną decyzją o właściwości swojej, o ile tymczasem ten sąd lub sąd wyższy nie orzekł prawomocnie niewłaściwości sądu.

Konflikt negatywny. Konflikt ten powstaje, gdy tak administracja jak sądownictwo uznały się prawomocnie za niewłaściwe. Ustawa głosi: jeśli tak sąd jak władza administracyjna uznały się za niewłaściwe do orzekania w sprawie, osoby interesowane mogą zgłosić do trybunału kompetencyjnego wniosek o rozstrzygnięcie sporu o właściwość. Warunkiem kompetencji tego trybunału jest prawomocność decyzji tak władzy administracyjnej jak sądowej, zaś niepotrzebne jest wyczerpanie toku instancyj ani po stronie administracji ani po stronie sądownictwa. Trybunał może się zająć sprawą, gdy np. starostwo i sąd grodzki uznały się za niewłaściwe. Konflikt negatywny nie jest sporem we właściwem znaczeniu, bo nie spierają się ani władze ze sobą, ani też nie mają sporu z obywatelem, gdyż sprawa dzięki prawomocnej decyzji jest zakończona. Jednakże konflikt negatywny wywołuje postępowanie, odbywające się w formie sporu.

Przez osobę interesowaną rozumieć należy osobę fizyczną lub prawną, która ma prawnie chroniony interes w rozstrzygnięciu sprawy. Osobą interesowaną nie może być władza, np. sąd lub prokurator albo starosta. Konflikt negatywny jest też możliwy w sprawach karnych, wprawdzie nie z inicjatywy władzy, ale na mocy wniosku osoby poszkodowanej.

Trybunał kompetencyjny orzekł, że do osób interesowa-

nych nie należy władza administracyjna, która uznała się za niewłaściwą do orzekania w danej sprawie ani też jej władza przełożona (orzeczenia z 28. 2. 29, L. Rej. 2/28, oraz z 13. 5. 29, L. Rej. 1-23/29), ani też sąd, który uznał się za niewłaściwy (orzeczenie z 24. 10. 31, L. Rej. 3/31).

Wniosek o rozstrzygnięcie sporu negatywnego, jest też dopuszczalny, gdy tak sąd administracyjny jak inny sąd uznały się prawomocnie za niewłaściwe. Przez sąd administracyjny rozumie się sąd w obrębie administracji; sądem administracyjnym jest sąd, który sprawuje sądownictwo administracyjne (p. wyżej Sądownictwo administracyjne).

Niewytoczenie sporu. Jeśli sporu o właściwość nie wytoczono, rozstrzygające jest prawomocne orzeczenie sądu. Jeżeli jednak najwyższy trybunał administracyjny oddalił skargę na orzeczenie władzy administracyjnej w danej sprawie, zanim sąd w niej orzekł prawomocnie, natenczas obowiązuje wyrok najwyższego trybunału administracyjnego. Przepis ten dotyczy konfliktu pozytywnego.

Rozprawa. Rozprawa przed trybunałem kompetencyjnym jest ustna i jawna, lecz trybunał może jawność wyłączyć ze względu na interes publiczny. Orzeczenie trybunału należy ogłosić zawsze na posiedzeniu jawnem. Naczelna władza administracyjna może mieć na rozprawie swego reprezentanta, który udziela wyjaśnień i stawia wnioski. Interesowani mogą bronić swych praw tylko przez adwokatów, lecz trybunał może zwolnić od tego rygoru osoby, które mają wykształcenie prawnicze.

Orzeczenie zapada większością głosów, w razie równości głosów przeważa głos przewodniczącego. Orzeczenie określa władzę w danej sprawie właściwą, przekazuje jej sprawę do załatwienia i zarazem uchyla orzeczenia i zarządzenia, wydane przez władze niewłaściwe. Orzeczenie trybunału wiąże władze sądowe i administracyjne, wśród tych władz może być sąd najwyższy i najwyższy trybunał administracyjny, trybunał kompetencyjny jest więc najwyższą instancją sądową w Polsce.

Pojęcie władzy administracyjnej. Ustawa o trybunale kompetencyjnym rozumie przez władzę administracyjną władzę administracyjną tak państwową jak samorządową. Władzą samorządową, która zapowiada i wytacza spór, jest wyłącznie organ wykonawczy samorządu wojewódzkiego, a do czasu uruchomienia samorządu tego — wojewoda; w miastach, wyłączonych ze związku wojewódzkiego, magistraty tych miast są kompetentne do zapowiedzenia i wytoczenia sporu.

Literatura: Bernatzik, Rechtsprechung und materielle Rechtskraft, 1886; Mogilnlicki, Sądy administracyjne, 1900; Tetzner, Die deutschen Theorien der Verwaltungsrechtspflege, 1901; Kunze, Das Verwaltungsstreitverfahren in Preussen, 1908; Hilarowicz, N. T. A. i jego kompetencja, 1925. Langrod, Zarys sądownictwa administracyjnego, 1925, oraz Sądownictwo administracyjne Rzplitej krakowskiej, G. 1932, Nr. 17; Binder, Ustawa o N. T. A., 1926 (tekst i objaśnienia); Langrod, Sądownictwo administracyjne, 1928 (w dziele prof. Jaworskiego p. t. Projekt konstytucji); Czapiński, Kontrola administracji a mocne państwo. Palestra, 1932, Nr. 11; Urbanowicz, Dziesięciolecie pracy N. T. A. a nowelizacja jego ustroju (tamże); Sikorski, Orzecznictwo N. T. A., 1930 s.

Miszewski, Konflikty kompetencyjne. E. 290, z bibljografją; Krzyżanowski, Trybunał Kompetencyjny, 1924 (odbitka z G.); Klimów, Trybunał Kompetencyjny. P. 1927 (tamże ogłasza się orzecznictwo).

Rozdział VII: Organy państwa.

§ 30. O organach w ogólności.

I. Pojęcie i istota. Ponieważ państwo samo działać nie może, musi mieć organy, które za nie są czynne. Czyn organu uchodzi za czyn państwa, np. wyrok wydany przez sędziego grodzkiego, poczytuje się za wyrok Rzplitej, w której imieniu wymierza się sprawiedliwość. Badanie rozwoju organizacyj ludzkich okazało, że pojęcie organu powstało dzięki porównywaniu działalności zbiorowej z działalnością człowieka. Jak człowiek działa przez swe organy, które są niejako jego narzędziami, tak państwo, uważane za człowieka wielkich rozmiarów (zob. wyżej I, 26), ma organy w postaci ludzi, sprawujących jego funkcje, przyczem wykazano, że przypisywanie czynu człowieka zbiorowości, do której on należy, jest starej

daty, sięgając zarania życia gromad ludzkich. Początkowo w razie zabójstwa za sprawcę uważano szczep, do którego zabójca należał, a za ofiarę szczep, którego członka zabito; gromada dochodziła swej krzywdy na gromadzie, prawo hołdowało zasadzie odpowiedzialności zbiorowej, nie zaś indywidualnej. Zgodny z tem wyobrażenim był ustrój własności, który miał charakter komunistyczny: własność należała do gromady, nie zaś do jednostki. Pojęcie własności indywidualnej wytworzyło się dopiero w toku dziejów; według wielu praw człowiek stał się właścicielem swego domu z obejściem, grunt zaś, który uprawiał, doń nie należał. Czyny jednostki dopiero z czasem ulegają ocenie indywidualnej, która zastępuje wartościowanie zbiorowościowe. Państwo starożytne pochłania jednostkę i nie uznaje praw człowieka i obywatela i dopiero w państwie średniowiecznem obywatel zaczyna przeciwstawiać się państwu (zob. wyżej I, 166 s.).

Istnienie organów umożliwia egzystencję zbiorowości, a więc także państwa. Jak gromada wogóle, tak też państwo w szczególe da się pomyśleć tylko, jako zbiorowość zdolna do działania, a działać może tylko przez organy. Tem się tłumaczy, że zbiorowościowe wartościowanie działalności ludzkiej było potrzebne już w epoce genezy gromady.

Nauka współczesna, zajmując się istotą organów państwowych, starała się niejako oderwać organ od człowieka, wywodząc, że organ nie posiada oddzielnej egzystencji, lecz stanowi cząstkę całości, której na imię państwo. Organ i państwo stanowią jedność, jak człowiek i jego członki. Na tem polega różnica, dzieląca organ od zastępcy; organ i państwo — to jedna osoba, podczas gdy zastępca i zastąpiony — to dwie osoby. Teorja ta zapoznaje znaczenie pojęcia organu, które utworzono, aby wykazać, że państwo może działać; jeśli przerwiemy związek, łączący organ z człowiekiem, twierdząc, że organ jest niejako tylko kółkiem wielkiej maszyny zwącej się państwem, wywołujemy pytanie, na które niema odpowiedzi, a które brzmi: czemu organ może działać? Spostrzegł to słynny prawnik niemiecki Otton Gierke, znakomity badacz teorji korporacji, i stworzył pojęcie osobowości organu (Organpersönlich-

keit), przez co jednakże nie wyjaśnił, jakim sposobem ta osobowość może działać za państwo.

II. Prawa organów. Organ może mieć prawa, np. urzędnik państwowy posiada cały szereg praw, o których będzie mowa w prawie urzędniczem. Prawa te posiada urzędnik nie jako osoba prywatna, lecz oczywiście w charakterze organu państwowego, niemożliwa więc jest teza, że organ i państwo — to jedna osoba, bo w takim przypadku prawa urzędnika trzebaby uważać za prawa państwa np. prawo do pensji. Stąd konkluzja, że organ musi mieć oddzielną egzystencję; z tej prawdy wypływa dalsza, że przez organ państwa rozumieć należy człowieka, który ma za nie działać. Człowiek może występować w różnym charakterze, np. w charakterze organu i w charakterze prywatnym. Człowiek, jako podmiot działania, nie może się rozpaść na dwa podmioty, lecz działalność jego można podzielić, przypisując państwu tę, którą podejmuje w charakterze jego organu.

III. Podział. Odróżniamy organy jednostkowe (jeden człowiek jest organem) od organów kolegjalnych (szereg ludzi stanowi organ); każdy organ musi być narzędziem zbiorowości z czego wynika, że ta zbiorowość, np. państwo, organem nie jest, chyba że stanowi narzędzie większej zbiorowości. Oprócz tego podziału są inne: odróżnia się organy naczelne nikomu nie podległe (monarcha, prezydent, parlament), od organów zawisłych (ministrowie, urzędnicy), organy zwyczajne (rada ministrów, sędziowie) od organów nadzwyczajnych (regent, sądy doraźne), organy konieczne, które być muszą, od organów fakultatywnych (rada stanu, nadzwyczajny komisarz oszczędnościowy, minister aprowizacji, jako organy fakultatywne).

IV. Trwałość organów. Nauka, oddzielając organ od człowieka, nazywa człowieka piastunem organu (Organträger). Piastować można władzę lub urząd, lecz trudno wskazać wyobrażenie, jakie należałoby łączyć z terminem piastowania organu. Zwolennicy tego poglądu usprawiedliwiają jego konieczność twierdzeniem, że bez teorji o piastunie organu nie możnaby uznawać zasady ciągłości życia państwowego, bo

jeśli przez organ rozumiemy człowieka, za państwo działającego, musimy przyjąć, że z chwilą śmierci człowieka przerywa się ciągłość działalności państwa. Teza ta opiera się na pomieszaniu ciągłości egzystencji organów z ciągłością egzystencji państwa. Państwo jest w swym bycie niezawisłe nietylko od zmian w gronie swych organów, lecz także od wszelkich zmian w swojej organizacji, jak stwierdzić należy np. w razie przekształcenia monarchji na republikę. Teorja o piastunie organu zapomina, że państwo jest gromadą ludzi ciągle się zmieniającą nietylko wskutek śmierci, lecz wskutek wędrówek obywateli. Grono ludzi, działających w charakterze organów, zmienia się z wielu powodów, jak przeniesienie urzędnika w stan spoczynku, wystąpienie ze służby, wydalenie, śmierć. Zasada ciągłości życia państwowego nie wymaga trwałości jego organów, lecz trwałej możliwości działania państwa przez organy. Tak samo byt instytucji państwowej nie kończy się, choć się zmieniają organy ją tworzące. Przykładem może być sąd okręgowy, który trwa mimo zmian w składzie grona sędziów. Sąd okręgowy zawdzięcza swoją egzystencję państwu, które dostarcza mu organów. Przymiot trwałości nie przysługuje sędziemu, lecz jego wyrokowi, który wydał za państwo. Jednostka może zginąć, lecz trwa jej czyn, zapisany na dobro państwa.

Chcąc udowodnić, że przymiot trwałości, właściwy państwu, jest też cechą jego organów, autorowie powołują się na normy monarchji dziedzicznej: le roi ne meurt pas, rex non moritur, z czego rzekomo wynika, że król jako organ nie umiera z chwilą śmierci człowieka, będącego królem. Konkluzja ta jest sprzeczna z zasadą: le roi est mort, vive le roi. Obie te zasady należy interpretować łącznie i jako ich treść stwierdzić normę, że następca obejmuje władzę z chwilą śmierci poprzednika. Na innem stanowisku stoi prawo angielskie, które nie mówi o śmierci, lecz o ustąpieniu króla względnie złożeniu korony (demissio regis vel coronae), lecz Anglja wogóle przypisuje monarsze przymioty nadziemskie, głosząc np., że król jest obecny w każdym sądzie angielskim i nawet w myśli nie może popełnić bezprawia.

V. Idea reprezentacji. Wola organu uchodzi za wolę państwa, a narówni z państwem postawić należy inne organizacje prawno-publiczne, mające organy. Państwo może mieć wolę tylko dzięki organom, które ją tworzą i oświadczają, organ przedstawia więc niejako państwo czyli reprezentuje je. Można odróżnić dwa rodzaje zastępstwa: a) w tworzeniu woli, b) w oświadczeniu woli, przypisując organowi wolę tworzącemu charakter reprezentacyjny. Odróżniamy zastępców z charakterem reprezentacyjnym i bez tego charakteru. Pogląd popularny, poparty przez część uczonych, przypisuje wolę państwu, a nawet narodowi bez organizacji państwowej; ze stanowiska tej teorji organ nie tworzy woli państwa, lecz ją oświadcza; jego zadaniem jest poznanie woli państwa. Teorja ta opiera się na fikcji, która jest zbędną; wystarczy przypomnieć organom, że działając za państwo, nie mogą kierować się pobudkami indywidualnemi, lecz muszą niejako czuć i myśleć państwowo.

§ 31. Naczelnik państwa.

Chcąc poznać stanowisko prawne naczelnika państwa, trzeba zbadać prawa monarchiczne i republikańskie. Autorowie, którzy opierają swoje konstrukcje wyłącznie na prawie republikańskiem, stają na płaszczyźnie zbyt wąskiej i mylą się dlatego nieraz w swoich konkluzjach. Jednym z tradycyjnych błędów nauki jest określenie przezydenta republiki mianem szefa egzekutywy, co nie jest właściwym wyrazem jego kompetencyj. Prezydent jest nietylko szefem egzekutywy, lecz jest głową państwa; w nim, jak w soczewce, zbiegają się niejako promienie, idące od wszelkich funkcyj państwowych. To określenie obrazowe objaśnimy analizą praw obowiązujących, popartą zbadaniem prawa monarchicznego, które w wielu kwestjach było poprzednikiem i wzorem praw republikańskich.

I. Powołanie monarchy. Zespół funkcyj monarchy nazywa się obrazowo jego tronem i mówi się, że król

wstępuje na tron, że tron dziedziczy lub otrzymuje przez wybór albo przez nominację, dokonaną przez poprzednika, albo wreszcie uzyskuje przemocą na drodze nielegalnej. Ze sposobów powołania monarchy szczególne znaczenie ma elekcja i sukcesja, czyli objęcie władzy dzięki zasadzie wyboru lub dziedziczenia. Obie zasady mają zalety i wady. Wybór może paść na osobę prawą i zdolną, lecz kandydat na elekta. chcąc pozyskać głosy elektorów, przyrzeka im nieraz przywileje ze szkodą dla państwa, zawierając, jak np. w Polsce, słynne pacta conventa, tamujące rozwój silnej władzy. Zasada sukcesji może dać władzę jednostce bez charakteru i zdolności, lecz z drugiej strony uwalnia państwo od potrzeby szukania kandydata na władcę po śmierci każdego króla. W monarchji dziedzicznej dynastja zrasta się z narodem, przywiązanie obywateli do monarchy ułatwia nieraz rozwikłanie sporów wewnętrznych, dobra dynastja staje się źródłem potęgi narodu. Monarcha wybrany może być skłonny do podważenia i obalenia zasady wyboru, aby zapewnić utrzymanie tronu swej rodzinie. W praktyce jednakże, jak zaznaczono w nauce, rzadko tylko o przyjęciu jednej lub drugiej zasady rozstrzyga dokładne rozważenie tych wad i zalet; wpływ przemożny mają zwykle inne przyczyny, jak sytuacja międzynarodowa państwa, przymioty i właściwości narodu, przykład zagranicy i t. d.

II. P o r z ą d e k s u k c e s y j n y. Nowoczesne prawo państwowe odróżnia dokładnie sukcesję prawno-państwową (przejście tronu na następcę) od sukcesji prywatno - prawnej (przejście majątku prywatnego monarchy na dziedziców). Podstawą monarchji dziedzicznej jest porządek sukcesyjny, jako zbiór norm prawnych o przejściu tronu na następcę. Następca otrzymuje władzę nie z woli poprzednika, lecz z woli prawa i ma prawo do objęcia tronu. Porządek sukcesyjny ma charakter prawno - państwowy, choć się mieści w prawie domowem dynastji, i dlatego, jak każda ustawa a nawet konstytucja, może być zmieniony przez ustawodawcę, bez zgody członków dynastji. Porządek sukcesyjny traktuje kobiety gorzej od mężczyzn lub je nawet wyłącza. Według systemu francuskiego, kobiety nie mają zdolności sukcesyjnej, jak głoszą np. konsty-

tucje Belgji i Rumunji, wyłączające nazawsze kobiety łącznie z potomstwem (a. 60 wzgl. 77). System niemiecki stanowi: mężczyźni wyłączają kobiety, lecz gdy niema mężczyzn, spokrewnionych z monarchą przez mężczyzn (t. zw. agnatów), tron przechodzi na kobietę, lecz śród jej potomstwa mężczyzna ma znowu pierwszeństwo przed kobietą (dawna monarchja habsburska, p. Cybichowski, Prawo międzynarodowe, IV wyd., 1932, 89). System angielski daje kobietom prawo sukcesji, jeśli niema mężczyzn w najbliższej parenteli czyli linji: kobieta z bliższej parenteli wyłącza mężczyzn z dalszej parenteli, np. córka króla wyłącza jego brata, jak też zarządzała konstytucja hiszpańska, stanowiąc: następstwo na tronie hiszpańskim odbywać się będzie według zwyczajnego porządku pierworodztwa i przez reprezentację, przyczem linja wcześniejsza będzie miała zawsze pierwszeństwo przed linją późniejszą; w tej samej linji stopień bliższy będzie miał pierwszeństwo przed stopniem dalszym; na tym samym stopniu — mężczyzna przed kobietą, a w razie równości płci, osoba starsza przed młodszą (a. 60). Przez parentelę czyli linję rozumie się przodka z potomstwem; do pierwszej parenteli należy potomstwo króla, do drugiej — potomstwo jego ojca, do trzeciej — potomstwo jego dziadka i t. d.

Warunkiem zdolności sukcesyjnej jest pochodzenie sposobem naturalnym z prawowitego małżeństwa; dzieci przysposobione oraz nieślubne, choć uprawnione, są wyłączone. Szereg praw, zwłaszcza dawnych niemieckich, rozumie przez małżeństwo prawowite związek osób równorodnych, t. j. należących do dynastyj, które są lub były udzielne (zasada równorodności). Ze stanowiska praw współczesnych warunek ten nie da się usprawiedliwić, zwłaszcza że, jak doświadczenie uczy, działa szkodliwie, bo nie zapobiega związkom morganatycznym (zawartym z kobietą nierównorodną) i utrudnia stanowisko króla, którego potomstwo nie może objąć tronu.

Słuszny jest natomiast postulat, aby małżeństwo króla wymagało uprzedniej zgody parlamentu, a małżeństwo członka dynastji — uprzedniej zgody monarszej, pod grozą utraty korony względnie zdolności sukcesyjnej. Tezy te usprawiedliwić

należy znaczeniem tych związków dla państwa. Jednakże niektóre konstytucje te sprawy pomijają, inne uznają ten postulat w różnym stopniu. Według konstytucji belgijskiej traci prawo do tronu książę, który się żeni bez zgody króla lub zgody tych, którzy wykonywają jego władzę, gdy go niema (a. 60). Konstytucja holenderska pozbawia zdolności sukcesyjnej potomstwo króla, królowej, księcia i księżniczki z domu panującego, o ile ich małżeństwo nie uzyskało aprobaty prawem przepisanej; małżeństwo króla lub królowej wymaga zgody parlamentu (a. 18). Projekt konstytucji, uchwalony 28 lipca 1917 r. przez komisję sejmowo - konstytucyjną b. T. Rady Stanu i przezemnie ułożony (p. wyżej t. II § 20, I), stanowi: małżeństwo króla wymaga uprzedniej zgody sejmu, a małżeństwo każdego potomka dynastji — uprzedniej zgody królewskiej. Król, zawierając małżeństwo wbrew temu przepisowi, zrzeka się tem samem korony za siebie i za potomstwo z tego małżeństwa. Członek dynastji, zawierając małżeństwo bez zgody króla, traci zdolność do objęcia tronu; zdolności tej nie będzie też miało potomstwo z tego małżeństwa, lecz król za zgodą sejmu może zdolność do objęcia tronu przywrócić temu członkowi dynastji i jego potomstwu (a. 20).

Tron przechodzi na następcę według zasad pierworodztwa (primogenitury), np. monarchą zostaje syn pierworodny poprzedniego monarchy lub syn pierworodny następcy tronu, który zmarł lub zrzekł się korony (zasada reprezentacji). Zdolność sukcesyjna wygasa w razie przyjęcia wyższych święceń duchownych lub złożenia uroczystych ślubów zakonnych. Zasada ta obowiązuje, choć jej niema w konstytucji; stanowisko naczelnika państwa nie da się pogodzić z obowiązkami osób duchownych, lecz papież może je zwolnić od święceń i ślubów i w ten sposób przeszkodę usunąć. W różnych państwach przesłanką zdolności sukcesyjnej jest określone wyznanie religijne. Prawo angielskie odmawia zdolności sukcesyjnej osobom, które wyznają religję papieską (rzymsko-katolicką) lub są połączone węzłem małżeńskim z „papistą". Konstytucja rumuńska z r. 1923 stanowi, że potomkowie króla będą wychowywani we wschodniej religji prawosławnej, lecz nie zawiera sank-

cyj na wypadek pominięcia tego przepisu. Podobnie projekt konstytucji polskiej z czasów Tymczasowej Rady Stanu głosi: królowie polscy będą wyznania rzymsko-katolickiego. Królowa nie może należeć do innego wyznania. Potomstwo królewskie powinno być wychowywane w wierze rzymsko-katolickiej (a. 4). Przepis te nie zawiera sankcji, lecz przyjęcie innego wyznania mogłoby wywołać ustanowienie regencji (a. 24). Tego samego wyznania projekt polski żąda od regenta.

Prawa dawne stanowiły, że tronu nie otrzymuje osoba, posiadająca wady fizyczne lub umysłowe, które utrudniają lub uniemożliwiają sprawowanie rządów. Karzeł, trędowaty, nieuleczalnie ociemniały, chory na umyśle nie posiada zdolności sukcesyjnej, lecz z czasem przeszkody te przeniesiono z porządku sukcesyjnego do prawa regencji, i tylko wyjątkowo mają one dawne znaczenie. Król, który stracił zmysły, nie traci tronu, a następca tronu, chory na umyśle, staje się królem, co usprawiedliwić trudno. Dlatego też przedostatniego króla bawarskiego, chorego na umyśle od kilkudziesięciu lat, pozbawiono tronu wbrew prawu, kierując się racją stanu, wymagającą, aby przedłużający się okres regencji zakończyć.

III. R e g e n c j a i z a s t ę p s t w o. Gdy monarcha rządzić nie może, np. wskutek małoletności, ciężkiej choroby, dłuższego pobytu zagranicą i t. d., powstaje potrzeba ustanowienia zastępstwa, którego charakter zależy od jego przyczyny. Gdy przeszkoda rządzenia ma charakter bezwzględny, ustanawia się regencję (jednoosobową lub zbiorową), gdy przeszkoda jest względna, powołuje się zwykłego zastępcę. O przeszkodzie bezwzględnej mówimy, gdy wykonywanie kompetencyj przez króla jest prawnie lub faktycznie niemożliwe. Prawną przeszkodą bezwzględną rządzenia jest małoletność monarchy. Zaznaczono słusznie, że prawa określają bardzo wcześnie datę pełnoletności monarchy, jakby chciały dać wyraz przekonaniu, że lepiej mieć młodego króla, aniżeli regenta. Według wielu konstytucyj król jest pełnoletni, mając lat 18 (norma zwykła); według niektórych praw rozstrzyga wiek lat 16 (tak dawniej w Hiszpanji, a 66), w dawnej Francji monarcha był pełnoletni z chwilą ukończenia lat 14. Stwierdzenie przeszkody

faktycznej o charakterze bezwzględnym może wywołać spór, który rozstrzyga ten, kto jest powołany do stwierdzenia przyczyny regencji; kompetencje w tej sprawie może posiadać parlament. Konstytucja belgijska stanowi: w razie niemożności sprawowania rządów przez króla, ministrowie po stwierdzeniu tej niemożliwości zwołują izby; ustanowienie regencji należy do kompetencji izb połączonych, a regencja może być powierzona tylko jednej osobie (a. 82, 83).

Regent sprawuje władzę monarszą w imieniu króla, lecz z woli prawa, nie zaś z woli monarszej. Regent jest zastępcą o charakterze reprezentacyjnym (reprezentantem). Kompetencje regenta mogą być ograniczone, nie obejmując np. sprawy zmiany konstytucji (tak np. w Belgji, a. 84, w Rumunji, a. 85 itd.).

Przeszkoda względna nie uniemożliwia rządów, lecz je utrudnia i może stać się przyczyną ustanowienia zastępstwa, o ile prawo na nie pozwala. Przypuśćmy, że król jest obłożnie chory, ale przytomny, lub podczas wojny udał się do kwatery generalnej armji i następcy tronu zleca niektóre swoje funkcje, np. podpisywanie ustaw lub pewnych nominacyj. Konstytucje zwykle o zastępcy milczą, lecz praktyka zna precedensy, których dopuszczenie zależy od prawa danego państwa. Zastępca sprawuje swe funkcje z woli króla, który w każdej chwili może im kres położyć.

Obok regencji może istnieć opieka, której zadaniem jest piecza nad osobą monarchy i jego majątkiem prywatnym. Opieka, jak regencja, może być jednoosobowa lub zbiorowa, czyli kolegjalna. Niektóre instytucje o niej nie wspominają, co jednakże nie jest przeszkodą w jej ustanowieniu według praw domowych dynastji lub, gdy ich niema, według powszechnego prawa prywatnego. Szereg konstytucyj wyraźnie o opiece mówi lub zawiera nawet szczegółowe o niej normy. Konstytucja belgijska przekazuje ogólnie ustanowienie opieki izbom połączonym parlamentu (a. 82), lecz konstytucja holenderska sprawie opieki poświęca oddzielny rozdział (a. 31—35). Opieka może też być powierzona regencji, jak to ma miejsce w Rumunji (a. 83).

Od regencji zwykłej odróżnić trzeba regencję wyjątkową, powoływaną w razie wygaśnięcia dynastji. Taką regencję przewidywał projekt konstytucji polskiej z r. 1917, stanowiąc, że sejm, powołany do wyboru króla, może powołać na regenta osobę wyznania rzymsko-katolickiego i narodowości polskiej na czas do objęcia rządów przez elekta (a. 24). W razie regencji zwykłej król jest, lecz nie może rządzić, w razie regencji wyjątkowej króla niema, lecz jest monarchja. Taką regencją jest sprawowanie władzy królewskiej przez rząd belgijski po śmierci króla aż do czasu złożenia przysięgi przez następcę tronu; przysięga jest warunkiem objęcia tronu; aż do jej złożenia władzę królewską wykonywa rada ministrów w imieniu narodu belgijskiego, nie zaś w imieniu króla, którego jeszcze niema (a. 97). Rada regencyjna powołana w r. 1917 w okupacji niemiecko-austrjackiej, nie była regencją, bo nie było monarchji polskiej (p. wyżej I, 201).

Regencja jest instytucją prawa monarchicznego, lecz zastępstwo zdarza się tak w monarchji, jak w republice. Dopuszczalność zastępstwa w republice zależy od prawa, które dość skromnie z tego środka korzysta. Przeszkoda bezwzględna staje się przyczyną utraty stanowiska prezydenta albo zaraz albo po pewnym czasie, przeszkoda względna jest uznana tylko w niektórych przypadkach, dotyczących przeważnie niewielu funkcyj, np. w Polsce zastępcą prezydenta w charakterze przewodniczącego kapituły orderu Orła Białego względnie Odrodzenia Polski jest kanclerz orderu (p. niżej), zastępcą prezydenta w charakterze przewodniczącego komitetu obrony państwa jest prezes rady ministrów (rozp. ustaw. prezydenta Rzplitej z 25 października 1926 r., Dz. U. Nr. 108 p. 633) i t. d. Urzeczywistnienie zastępstwa zależy od uznania prezydenta, który, nie przybywając na posiedzenie komitetu względnie kapituły, stwarza potrzebę zastępstwa. Przyczyną zastępstwa nie jest koniecznie niemożność sprawowania funkcyj.

W wypadkach, prawnie nie uregulowanych, nie mógłby prezydent powołać zastępcy, np. w razie złamania obu rąk, uniemożliwiającego podpisywanie aktów państwowych (nominacyj, ustaw, rozporządzeń). Zastępstwa nie mógłby objąć mar-

szałek sejmu, gdyż przeszkoda w urzędowaniu nie dotyczyłaby jego całości. Sprawę trzebaby wyraźnie unormować przez nowelizację konstytucji.

Według konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki w razie odwołania, śmierci, rezygnacji lub niezdolności prezydenta urząd jego obejmuje wiceprezydent, którego w Ameryce wybiera się jednocześnie z prezydentem, oddając jedną kartkę z nazwiskiem kandydata na prezydenta, a drugą — z nazwiskiem kandydata na wiceprezydenta; wiceprezydent jest przewodniczącym senatu; w razie opróżnienia urzędu prezydenta zostaje on prezydentem. Pojęcie „niezdolności" jest dość rozciągliwe. Gdy niema wiceprezydenta, mogącego objąć urząd głowy państwa, obejmuje funkcje prezydenta jeden z członków gabinetu w porządku następującym: 1) sekretarz stanu, 2) sekretarz skarbu, 3) sekretarz wojny, 4) prokurator generalny, 5) główny pocztmistrz, 6) sekretarz marynarki, 7) sekretarz spraw wewnętrznych (ustawa z 19 stycznia 1886 r.). Członek gabinetu (szef departamentu) obejmuje funkcje prezydenta na czas aż do usunięcia niezdolności lub wyboru nowego prezydenta (a. II, sekcja I, ust. 6 konstytucji). Konstytucja polska stanowi: jeżeli prezydent Rzplitej nie może sprawować urzędu, oraz w razie opróżnienia urzędu prezydenta Rzplitej wskutek śmierci, zrzeczenia się lub innej przyczyny — zastępuje go marszałek sejmu (a. 40). Przepis ten obejmuje dwa różne wypadki: a) opróżnienie urzędu prezydenta Rzplitej (prezydenta niema), b) przeszkodę w sprawowaniu urzędu (prezydent jest). Według konstytucji w obu wypadkach marszałek sejmu zastępuje prezydenta, choć jest rzeczą oczywistą, że nie można zastępować prezydenta, którego w razie opróżnienia urzędu niema. Trzeba przyjąć, że w razie opróżnienia urzędu, urząd prezydenta przechodzi na marszałka sejmu, co konstytucja konstruuje nieściśle z pomocą pojęcia zastępcy. Gdy prezydent jest, ale urzędować nie może, marszałek jest jego zastępcą o charakterze reprezentacyjnym, funkcje prezydenta więc na niego przechodzą. Praktyka w obu wypadkach, objętych artykułem 40 konstytucji, używa terminologji konstytucji, nazywając marszałka „zastępującym" lub „zastępcą" prezydenta (a. 29 ust. z 27 kwietnia

1923 r. o trybunale stanu, Dz. U., Nr. 59, p. 415, Nr. 114/22, p. 1029, Nr. 54/26, p. 320, Nr. 56/26, p. 327). Nielogiczność tego wyrazownictwa jest wywołana charakterem funkcyj prezydenta; gdy ministra niema, funkcje jego może objąć kierownik ministerstwa, którego nikt nie nazywa zastępcą ministra; zastosowanie tego wyrażenia do prezydenta nie jest możliwe, bo prezydent nie jest, jak minister, szefem urzędu. Marszałka, sprawującego funkcje prezydenta, którego niema, możnaby nazywać prezydentem czasowym lub pełniącym urząd prezydenta czasowo (praktyka mówi „zastępczo"), lecz nie wystarcza określenie, że marszałek pełni obowiązki prezydenta, gdyż wykonywa też jego uprawnienia (prawo łaski i t. d.).

Przyczyną opróżnienia urzędu prezydenta są: jego śmierć, rezygnacja i „inna" przyczyna; tą inną przyczyną może być uchwała sejmu, uznająca urząd prezydenta za opróżniony, gdy prezydent przez 3 miesiące nie sprawuje swoich funkcyj (a. 42); może to być np. prezydent chory, który nie chce złożyć urzędu; „inną" przyczyną może być też wyrok trybunału stanu, pozbawiający prezydenta urzędu, lub przyjęcie przezeń innego urzędu (a. 53).

Obok opróżnienia urzędu, konstytucja normuje wypadek, w którym prezydent „nie może sprawować urzędu"; niemożność może być prawna i faktyczna: prawna wynika z przepisu, że z chwilą postawienia w stan oskarżenia przed trybunałem stanu — prezydent jest zawieszony w urzędowaniu (a. 51); niemożność faktyczna może być skutkiem choroby, wyjazdu i t. d. Niemożność prawna ma charakter bezwzględny, niemożność faktyczna może być względna (choroba, połączona z utratą przytomności) lub względna, streszczająca się w utrudnieniu urzędowania, lecz w każdym razie niemożność musi dotyczyć całości urzędowania.

IV. Zasada wyboru w republice. Zasada wyboru służy przedewszystkiem republikom, w których naczelnikiem państwa jest albo jedna osoba (prezydent w Polsce, Francji, Niemczech, Stanach Zjednoczonych Ameryki i t. d.) albo kolegjum (rada związkowa w Szwajcarji). Kolegjum, jak zaznaczono w nauce, składa się zwykle z przedstawicieli stron-

nictw politycznych, co osłabia jednolitość i siłę rządów głowy państwa, powodując tarcia i spory w ciele rządzącym. Naczelnik kolegjalny nadaje się conajwyżej dla drobnych państw, stojących zdala od t. zw. wielkiej polityki; wielkie państwo potrzebuje naczelnika jednoosobowego, zwanego często prezydentem.

W sprawie wyboru prezydenta walczą o pierwszeństwo dwie zasady: zasada amerykańska i zasada francuska; pierwszą nazywamy amerykańską nietylko dlatego, że przyjęła się w największej demokracji współczesnej, w Stanach Zjednoczonych Ameryki, gdzie działa zbawiennie, lecz także ze względu na jej uświęcenie przez prawie wszystkie państwa amerykańskie, które poszły za przykładem Unji Północno-Amerykańskiej i powierzyły narodowi obranie prezydenta państwa. Druga zasada zwyciężyła we Francji, celowo przeciwstawiona zasadzie pierwszej, skompromitowanej, w oczach przedstawicielstwa narodowego, przez politykę ostatniego cesarza francuskiego Ludwika Napoleona, który, obrany przez naród w r. 1848 na prezydenta państwa, wbrew woli parlamentu obalił konstytucję 2 grudnia 1851 r. Francuska ustawa konstytucyjna z 25 lutego 1875 r. przekazała obranie naczelnika państwa zgromadzeniu narodowemu, składającemu się z senatu i izby deputowanych, a doświadczenie przeszło 50-letnie przekonało teorję i praktykę francuską o wielkich zaletach wyboru prezydenta przez reprezentację narodu.

Polska, po odzyskaniu niepodległości, przystępując do opracowania najważniejszej ustawy państwowej — konstytucji, znalazła się w trudnem położeniu, bo nietylko przedstawiciele nauki, ale także wybitni działacze polityczni i społeczni głosili zgoła różne poglądy o wyższości bądź to zasady amerykańskiej, bądź to zasady francuskiej. Walka opinij była utrudniona, bo jej podłoże miało charakter osobisty, na który się składała z jednej strony różna przynależność partyjna osób dyskutujących, z drugiej strony zasługi i przymioty kandydata czy też kandydatów do najwyższej godności w państwie.

Ankieta konstytucyjna, powołana przez rząd Paderewskiego, uchwaliła olbrzymią większością głosów zasadę amerykań-

ską; tylko dwa głosy oświadczyły się za zasadą francuską, o czem w motywach projektu ankiety czytamy: „Przy określaniu sposobu wyboru prezydenta pp. Cybichowski i Koskowski oświadczyli się za wyborem przez sejm, inni członkowie — za tem, aby wyboru prezydenta Rzplitej dokonywał nie sejm, lecz sam naród. Źródłem wszelkiej władzy w Rzplitej, tak ustawodawczej, jak też wykonawczej, jest sam naród, zaś sejm i prezydent Rzplitej są jego organami, słusznie więc, aby oba te organy miały ten sam początek. Wybór prezydenta przez ludność zapewni także wybór męża powszechnie znanego przez naród, a więc odznaczającego się talentem, wolą i charakterem, podczas kiedy wybór z łona parlamentu, opanowanego walką stronnictw, pada często kompromisowo na osobistość z natury swej bierną i żadnemu ze stronnictw nie niebezpieczną". W tych motywach są pominięte argumenty mniejszości, do której należałem, broniąc obszernie zasady francuskiej. W argumentach większości odróżnić należy dwa motywy o odmiennym charakterze: motyw teoretyczny i motyw praktyczny; pierwszy opiewa, że prezydent powinien być obierany przez naród, bo jest jak sejm jego organem; jednakże na mocy takiego rozumowania należałoby żądać, aby naród wybierał sądy, bo są jego organami w zakresie wymiaru sprawiedliwości, jak prezydent i sejm — w zakresie władzy wykonawczej względnie ustawodawczej. Większość ankiety pod przewodnictwem prof. Michała Bobrzyńskiego, odrzucając oparcie organizacji sądownictwa na wyborach ludowych, pozbawiła podstawy swoją tezę o wyborze prezydenta. Drugi argument większości ankiety jest zaczerpnięty z praktyki i głosi, że ludność powołuje na urząd prezydenta obywateli wybitnych, podczas gdy wybór parlamentu pada często na osobistości bierne i bezbarwne. Dzieje Stanów Zjednoczonych Ameryki i historja polityczna republiki francuskiej nie popierają teorji ankiety, gdyż w obu państwach na stanowisku szefa państwa zmieniali się obywatele o wielkiej i małej indywidualności. Wśród gromady prezydentów francuskich spostrzegamy nietylko jednostki, których główne zajęcie stanowiło przewodniczenie na uroczystościach narodowych, lecz także mężów stanu, obdarzonych duchem inicjaty-

wy, silną wolą i wielką przenikliwością w sprawach państwowych.

Zasada amerykańska uniezależnia prezydenta od parlamentu, lecz właśnie przez to umożliwia konflikty tych organów, których załatwienie napotykałoby w Polsce na daleko większe trudności aniżeli w Stanach Zjednoczonych Ameryki, gdzie wszystkie władze ulegają kierownictwu opinji publicznej. Nie da się pomyśleć, aby w Ameryce prezydent odmówił posłuszeństwa nakazom tej opinji, bo byłoby to sprzeczne z podstawą ludową jego funkcyj. Zawiła struktura socjalna i co za tem idzie partyjna społeczeństwa polskiego utrudnia ustalenie rządów opinji publicznej, niema więc w zasadzie instancji najwyższej, do której możnaby się odwołać w razie potrzeby. Wielki konflikt polityczny lub konstytucyjny na szczytach hierarchji państwowej mógłby trwać czas dłuższy, narażając państwo na wielkie straty moralne i materjalne. Według zasady francuskiej prezydent jest wybrańcem parlamentu i wykonawcą jego woli, według zasady amerykańskiej prezydent może prowadzić inną politykę, aniżeli przedstawicielstwo narodowe, jak to czynił prezydent Wilson. Traktat wersalski, przez niego podpisany, wobec oporu senatu nie mógł być przez Amerykę ratyfikowany. Zasada francuska poręcza istnienie jednego rządu, może słabego w razie braku stałej większości w parlamencie, ale zawsze lepszego od dwuch rządów, które na mocy zasady amerykańskiej mogłyby się wytworzyć i jednocześnie działać. Oparcie elekcji naczelnika państwa na plebiscycie byłoby u nas rzeczą trudniejszą, aniżeli w Ameryce, gdzie wyrobienie polityczne obywateli jest większe, a wyborami prezydenta kierują tylko dwa stronnictwa: demokratów i republikanów. Agitacja wyborcza, prowadzona przez wiele stronnictw, przy skupieniu uwagi kilkunastu miljonów obywateli na osobach niewielu, może paru kandydatów, wywołałaby podniecenie umysłów, które mogłoby zagrażać porządkowi publicznemu i żywotnym interesom państwa. Rezultatem elekcyj królewskich, dokonywanych przez całą szlachtę, było nieraz osłabienie mocarstwowego stanowiska Polski i rozstrój jej polityki wewnętrznej. Zasadę amerykańską przyjęła po wojnie Rzesza

Niemiecka, lecz gdy w r. 1922 zasada ta miała być zastosowana po raz pierwszy, odroczono wybory, obawiając się niekorzystnego dla państwa wyboru sławnego generała, który później, po zarządzeniu wyborów, istotnie uzyskał najwyższą godność w państwie. W celu uniknięcia ponownych wyborów chciano następnie przez ustawę przedłużyć mandat prezydenta Hindenburga, lecz myśl tę porzucono dla braku kwalifikowanej większości, która nie mogła się wytworzyć przedewszystkiem wskutek oporu nacjonalistów (Hugenberga i Hitlera). Wybory odbyły się 13 marca 1932 r., lecz nie dały wyniku, gdyż Hindenburgowi zabrakło do uzyskania większości około 160.000 głosów; ponowne wybory przeprowadzono 10 kwietnia 1932 r.; głosowało 36.588.140 osób, Hindenburg otrzymał 19.367.688 głosów, Hitler — 13.419.603, Thälmann (komunista) — 3.705.890, unieważniono 94.951 głosów; ilość głosów, oddanych na Hitlera, wzrosła o przeszło 2 milj. w porównaniu z poprzedniemi wyborami.

Polska w konstytucji z r. 1921 uświęciła zasadę francuską, tak samo jak Czechosłowacja (zgodnie prof. Peretiatkowicz, R., 1923, 52 s. oraz 1925, 72 s.; przeciw Car, Z zagadnień konstytucyjnych Polski (istota i zakres władzy prezydenta), 1924; autor pragnie wyboru „mocnych indywidualności", lecz nie wyjaśnia, jak ta zasada ma być uzgodniona z systemem rządów parlamentarnych, z którym jest sprzeczna).

Niemniej ważną sprawą od sposobu elekcji szefa państwa, jest kwestja przymiotów i kwalifikacyj kandydata na najwyższą godność w państwie. Konstytucja amerykańska żąda, aby kandydat na prezydenta miał 35 lat, od 14 lat rezydował w państwie i nie był cudzioziemcem, naturalizowanym w Ameryce. Prawo francuskie tę sprawę zgoła pomija, nie chcąc ograniczać swobody wyborców naczelnika państwa, a nauka francuska oświadcza, że wybieralność posiada każdy nie pozbawiony praw 21-letni Francuz, choćby obywatelstwo francuskie uzyskał przez naturalizację. Z obawy przed powrotem monarchji wyłączono od wyboru członków byłych dynastyj francuskich (ustawa z 14 sierpnia 1884 r.). Za wzorem prawa francuskiego konstytucja polska nie określa kwalifikacyj kandydata na pre-

zydenta; projektowaną pierwotnie zasadę, że wybrać wolno tylko obywatela religji rzymsko-katolickiej, skreślono na żądanie innowierców, lecz zapomniano, że inny artykuł konstytucji objęcie urzędu prezydenta czyni zawisłem od złożenia przysięgi, która ze względu na swoją treść jest dostępna tylko dla chrześcijan, a właściwie jedynie dla katolików. W razie wyboru innowiercy byłaby potrzebna zmiana konstytucji.

Postępowanie wyborcze określa regulamin zgromadzenia narodowego z 27 lipca 1922 r., D. U., Nr. 66, p. 596, p. niżej Sejm, I, 11.

Wybory prezydenta w Stanach Zjednoczonych Ameryki są pośrednie: obywatele wybierają elektorów, ci zaś — prezydenta; w Niemczech wybory są bezpośrednie.

V. Rezygnacja. Naczelnik państwa może godność złożyć przez oświadczenie woli wyraźne i bezwarunkowe; dodanie warunku czy to zawieszającego czy rozwiązującego postawiłoby kwestję opróżnienia stanowiska pod znakiem zapytania i nie może uchodzić za dopuszczalne. Natomiast możliwe są warunki w niewłaściwem znaczeniu czyli żądania i oświadczenia, np. w sprawie uposażenia lub następstwa. Uwzględnienie tych postanowień ubocznych rezygnacji zależy od przepisów prawa. Zrzeczenie się tronu nazywa się abdykacją. Abdykacja na rzecz osoby, która nie jest następcą według porządku sukcesyjnego, może conajwyżej postawić na porządku dziennym sprawę zmiany tego porządku.

Zrzeczenie się jest oświadczeniem, które nie wymaga kontrasygnaty, i zależy od uznania głowy państwa tak w monarchji, jak w republice; zrzeczenie się ustne powinno być zaprotokułowane. Rezygnacja musi być wynikiem swobodnej decyzji, gdyż, wywołana zastosowaniem przymusu nieodpornego, nie byłaby ważna. Nauka uznaje też rezygnację przez czynność konkludentną, powołując się na precedensy, które jednakże nie mają charakteru przekonywającego. T. zw. rezygnacja dorozumiana jest zwykle formą pozbawienia naczelnika państwa godności wbrew jego woli lub bez tej woli.

Monarcha nie może się zrzec praw sukcesyjnych, które mają członkowie dynastji, chyba że są nieletni i król może ich

zastępować. Członkowie dynastji mogą stracić prawo do objęcia tronu przez zmianę porządku sukcesyjnego.

Funkcje złożyć może też regent i zastępca.

VI. S t a n o w i s k o n a c z e l n i k a p a ń s t w a. Stanowisko to poznamy przez zbadanie przywilejów i kompetencyj głowy państwa. Nasamprzód będzie mowa o przywilejach.

T y t u ł. Tytuł: Wasza Cesarska lub Królewska Mość, powstały z rzymskiego pojęcia maiestas (cesarze rzymscy mawiali o sobie nostra maiestas), przysługuje cesarzom i królom, nie zaś innym monarchom.

O z n a k i g o d n o ś c i. Monarcha ma prawo do oznak godności, które prawo lub on sam ustanawia, jak korona, miecz, pierścień, berło itd. Oznaki godności ma też naczelnik państwa republikańskiego. Przepisy polskie mieściły się w ustawie z 1 sierpnia 1919 r. o godłach i barwach Rzplitej (Dz. U., Nr. 69, p. 416), która miała obowiązywać aż do czasu ustalenia granic Polski i unormowania tych oznak przez konstytucję, lecz konstytucja z r. 1921 tę sprawę pominęła. Przepisy obowiązujące zawiera rozp. ustaw. prezydenta z 13 grudnia 1927 r. o godłach i barwach państwowych oraz o oznakach, chorągwiach i pieczęciach (Dz. U., Nr. 115, p. 980 oraz zmiany w rozp. z 24. 11. 30, Nr. 80 p. 629). Kodyfikacja ta nie dotyczy wyłącznie oznak prezydenta Rzplitej, lecz zrozumienie jej treści wymaga przedstawienia jej całokształtu. P. też Dz. U. Nr. 29/33.

P r a w o p o l s k i e o o z n a k a c h. 1. G o d ł a i b a r w y p a ń s t w a. Godłami państwowemi są: a) herb państwowy, t. j. wizerunek orła białego z głową zwróconą w prawo (dla patrzącego w lewo), ze skrzydłami rozwiniętemi, z koroną i dziobem oraz szponami złotemi (orzeł państwowy), na prostokątnej tarczy w polu czerwonem; b) chorągiew Rzplitej, przysługująca wyłącznie prezydentowi Rzplitej, t. j. chorągiew barwy czerwonej z wizerunkiem orła państwowego pośrodku i z obramieniem dookoła. Barwami państwowemi są kolory biały i czerwony, w dwuch poziomych równoległych pasach o równej szerokości i długości, z których górny jest biały, dolny zaś czerwony.

2. Oznaki władz, urzędów, zakładów, instytucyj, przedsiębiorstw i korporacyj publicznych. Oznaka składa się z herbu państwowego i napisu, odpowiadającego nazwie władzy lub instytucji państwowej; dla władz i urzędów samorządu terytorjalnego oznaka składa się ponadto z herbu województwa względnie innego herbu historycznie uzasadnionego lub nadanego. W oznakach zakładów, instytucyj i przedsiębiorstw samorządu terytorjalnego niema herbu państwowego.

Prezydenci i burmistrze miast, naczelnicy gmin wiejskich, sołtysi oraz inne organy związków samorządowych mogą przy wykonywaniu czynności służbowych oraz przy wystąpieniach reprezentacyjnych nosić specjalne oznaki, ustanowione przez ministra spr. wewn. w porozumieniu z ministrem wyzn. rel. i ośw. publ.

Szczegółowe przepisy w sprawie oznak władz, urzędów, zakładów, instytucyj i przedsiębiorstw państwowych zawiera rozp. wykon. prezydenta z 29 marca 1930 r. (Nr. 28 p. 245), które głosi: oznaka na budynku, w którym mieści się władza, urząd, zakład, instytucja lub przedsiębiorstwo państwowe, składa się z tablicy owalnej z herbem państwowym i z tablicy prostokątnej z napisem, odpowiadającym nazwie władzy, urzędu i t. d.

3. Flagi, bandery, chorągwie i sztandary. Flagą władz i urzędów oraz instytucyj państwowych i samorządowych jest flaga o barwach państwowych; rozporządzenie nie mówi o fladze, lecz o „płachcie", używając wyrażenia nieszczęśliwego, w celu uniknięcia powtórzenia wyrazu flaga, choć ten wyraz jest powszechnie znany. Flagą marynarki wojennej jest bandera wojenna. Rozporządzenie określa chorągwie i sztandary wojskowe oraz banderę handlową morską, która jest banderą o barwach państwowych. Do tych przepisów prezydent wydał rozp. wykon. z 24. 2. i 1. 3. 1930, Nr. 17 p. 128 i 129. Patrz też rozp. ministra sprawiedl. z 11. 7. 31, Nr. 74 p. 601.

4. Pieczęcie. Pieczęcią państwową jest tłoczona pieczęć okrągła (średnicy 77 mm) z wyobrażeniem orła państwowego pośrodku na tle heraldycznem i z napisem „Rzeczpospo-

lita Polska" w otoku. Pieczęć tę tłoczy się bądź na samym dokumencie, na którym powinna być umieszczona, bądź też, o ile chodzi o dokumenty o charakterze szczególnie uroczystym — na wosku, przymocowując ją sznurkiem do dokumentu. Pieczęć tę przechowuje prezes rady ministrów. Ponadto rozporządzenie określa: pieczęć prezydenta Rzplitej, marszałków sejmu i senatu, władz urzędów, zakładów, instytucyj i przedsiębiorstw państwowych (pieczęć okrągła z orłem pośrodku i odpowiednim napisem w otoku), pieczęcie władz i urzędów samorządu terytorjalnego (pieczęć owalna o dłuższej osi pionowej, z orłem i napisem poniżej, nie zaś w otoku).

Pieczęcie wyrabia się w zasadzie z metalu, lecz gdyby ich używanie mogło utrudnić urzędowanie, właściwy minister może pozwolić na wyrabianie i czasowe używanie pieczęci z innego materjału (rozp. prezydenta z 20. 6. 28 i 2. 12. 31, Nr. 65 p. 593 wzgl. 107 p. 831). Patrz też rozp. ministra sprawiedl. z 28. 6. 29, Nr. 48 p. 396.

5. S a n k c j e k a r n e. Rozporządzenie przewiduje kary za nielegalne używanie oznak lub za ich używanie w sposób, uchybiający czci, należnej Rzplitej.

N i e t y k a l n o ś ć. Osoba monarchy jest uświęcona i nietykalna lub, jak mówi szereg konstytucyj, zwłaszcza państw z przeważającą ludnością niekatolicką, nietykalna. Konstytucja hiszpańska stanowiła: osoba króla jest uświęcona i nietykalna (a. 43), lecz konstytucja rumuńska z r. 1923 głosi: osoba króla jest nietykalna (a. 87), jak to już sformułował jej wzór: konstytucja belgijska (a. 63), mimo iż Belgowie należą przeważnie do wyznania katolickiego. Projekt konstytucji polskiej z r. 1917 oświadcza: osoba królewska jest uświęcona i nietykalna. Formułka o charakterze osoby królewskiej pochodzi z dawnego prawa rzymskiego, według którego trybuni a następnie, dzieki objęciu ich władzy, cesarze byli „uświęceni" (sacrosancti). Te przymioty królewskie łączą się zgodnie z przywilejami, wynikającemi z przepisów o ochronie czci monarchy i jego nieodpowiedzialności. Nietykalność ma charakter ogólny, nieodpowiedzialność — charakter szczególny, polegając na nieodpowiedzialności za pogwałcenie prawa.

C z e ś ć. Pogwałcenie czci monarchy, stanowiące już w dawnym Rzymie crimen laesae maiestatis, ulega jako ciężkie przestępstwo karze surowej, lecz prądy demokratyczne, ujawniające się także w monarchjach, stały się np. w Niemczech w r. 1908 przyczyną osłabienia sankcyj karnych, które w pełni stosowano tylko do czynów szczególnie złośliwych, podczas gdy dawniej słowo, nieopatrznie w gronie prywatnem wypowiedziane, wystarczało do ich wywołania, co spowodowało rozkrzewienie się donosicielstwa, podejmowanego często z niskich pobudek, np. z zemsty. Prawa republikańskie mogą również wyróżnić obrazę czci prezydenta, jak np. prawo polskie (kodeks karny z 11. 7. 32, Nr. 60 p. 571, a. 125, § 2).

N i e o d p o w i e d z i a l n o ś ć. Zasada rzymska: princeps legibus solutus est, mająca swe źródło w nieodpowiedzialności najwyższych organów republiki rzymskiej, zwyciężyła w krajach niemieckich dzięki recepcji prawa rzymskiego, lecz przedtem tak dawne prawa germańskie, jak prawo cesarstwa niemieckiego uznawały zasadę odpowiedzialności monarchy. Elektorzy niemieccy, wybierający monarchę, mogli go przez wyrok pozbawić tronu za złe rządy, zaś skargi na cesarza, panowania nie dotyczące, rozpoznawał palatyn nadreński.

Z walki dwuch zasad: rzymskiej i niemieckiej powstała zasada trzecia, która głosi: prawo monarchę obowiązuje, lecz za jego złamanie monarcha nie odpowiada, chyba że chodzi o prawo prywatne. Proces o roszczenie prywatno-prawne przeciw monarsze rozpoznaje albo sąd szczególny albo powszechny, przyczem powództwo skierowuje się zwykle nie przeciw monarsze, lecz jego urzędnikowi lub urzędowi. Stanowisko odrębne zajmuje prawo angielskie, dla którego kwestja nieodpowiedzialności króla nie powstaje dzięki fikcji, że monarcha nawet w myśli nie może popełnić bezprawia; proces o roszczenie majątkowe przeciw królowi wymaga pozwolenia królewskiego, które, jako akt łaski, zależy od uznania monarchy, reprezentowanego przez kanclerza.

Funkcje zasady odpowiedzialności spełnia w monarchji do pewnego stopnia przysięga, w której monarcha uroczyście przysięga zachowanie praw. Według niektórych konstytucyj

złożenie przysięgi jest warunkiem objęcia tronu, np. w Belgji (a. 80), Rumunji (a. 81) itd. W monarchji konstytucyjnej charakter klapy bezpieczeństwa ma zasada, że monarcha sprawuje rządy przez ministrów, którzy są odpowiedzialni. Konsekwencją nieodpowiedzialności monarchy jest jego niesamodzielność, wyrażająca się w przepisach o potrzebie kontrasygnaty.

Zasada nieodpowiedzialności monarchy przyczyniła się do ścieśnienia odpowiedzialności prezydenta republiki. Prawo francuskie stanowi nasamprzód, że ministrowie są solidarnie odpowiedzialni przed izbami za politykę ogólną rządu i indywidualnie za swe akty osobiste, i do tego postanowienia ustawa dodaje: prezydent republiki jest odpowiedzialny tylko w wypadku zdrady stanu (ustawa z 25 lutego 1875 r.). Inna ustawa konstytucyjna głosi: prezydent może być oskarżony tylko przez izbę deputowanych i osądzony tylko przez senat, poczem ustawa kontynuuje: ministrowie mogą być oskarżeni przez izbę deputowanych za zbrodnie, popełnione w wykonywaniu swych funkcyj; w tym wypadku będą sądzeni przez senat (ustawa z 16 lutego 1875 r.). Według konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki prezydent jest odpowiedzialny za zbrodnie i występki; sędzią jest senat, który może pozbawić go urzędu, lecz wymiar kary kryminalnej należy do kompetencji sądu powszechnego, przed którym były prezydent odpowiada jako zwykły obywatel.

Konstytucja polska głosi: za czynności urzędowe prezydent Rzplitej nie jest odpowiedzialny ani parlamentarnie ani cywilnie (a. 51). Przez czynności urzędowe rozumieć należy czynności prezydenta, podjęte w wykonywaniu jego kompetencyj. Do zasady nieodpowiedzialności dodaje konstytucja następujące zastrzeżenie: za zdradę kraju, pogwałcenie konstytucji lub przestępstwa karne — prezydent może być pociągnięty do odpowiedzialności tylko przez sejm uchwałą, powziętą większością $^3/_5$ głosów przy obecności conajmniej połowy ustawowej liczby posłów. Sprawę rozpatruje i wyrok wydaje trybunał stanu (a. 51). Przepisy wykonawcze do tych postanowień zawiera ustawa z 27 kwietnia 1923 r. o trybunale stanu, Dz. U., Nr. 59, p. 415. Trybunał ten sądzi nietylko prezydenta i pełniącego jego obowiązki marszałka sejmu, lecz przedewszystkiem ministrów

i ponadto prezesa najwyższej izby kontroli państwa. Ustawa o trybunale stanu daje przepisy o urzeczywistnieniu odpowiedzialności ministrów, określając jednocześnie jej granice, a następnie zarządza analogiczne zastosowanie tych norm do pozostałych osób, trybunałowi podległych. Dlatego omówimy tę sprawę niżej w uwagach o ministrach, aby nie powtarzać tych samych rozważań.

Wyjaśnień wymaga pojęcie zdrady kraju, w konstytucji polskiej użyte. Ponieważ konstytucja oddzielnie wspomina o przestępstwach karnych, więc ma widocznie na myśli nie przestępstwo zdrady stanu lub kraju, unormowane przez kodeks karny, lecz inny czyn, który określilibyśmy j a k o u m y ś l n e d z i a ł a n i e n a s z k o d ę p a ń s t w a. Odpowiedzialność za pogwałcenie konstytucji ustawa o trybunale stanu ścieśniła do odpowiedzialności za umyślne pogwałcenie konstytucji, chcąc w ten sposób ułatwić prezydentowi urzędowanie na mocy konstytucji świeżo wydanej i budzącej nieraz wątpliwości interpretacyjne. Ściganiu ulega tylko dolus, nie zaś culpa.

U p o s a ż e n i e. Naczelnik państwa w monarchji i republice otrzymuje uposażenie, na które zwykle oprócz pensji składa się prawo używania pałaców, zamków, pojazdów, klejnotów państwowych i t. d.

Uposażenie monarchy nazywa się zwykle listą cywilną, przez którą rozumie się pensję czyli pobory monarchy (pojęcie węższe) albo wogóle jego uposażenie materjalne. Pensję monarchy ustala się albo na stałe i podwyższa w razie potrzeby, albo na czas panowania, albo na pewien okres, np. 10-letni, albo wreszcie jak budżet na rok. Najgorszy jest system ostatni, który uposażenie głowy państwa uzależnia co rok od uznania parlamentu i może stać się przyczyną targów, obniżających powagę korony i krzywdzących interes ogólny.

O liście cywilnej mówi konstytucja belgijska z r. 1831 w a. 77, który głosi, że ustawa ustala listę cywilną na czas panowania monarchy. Konstytucja holenderska z r. 1887 głosi podobnie, że król otrzymuje ze skarbu państwa roczną listę cywilną, której kwotę ustala ustawa przy każdem objęciu tronu (a. 24). System ten, obowiązujący także w Anglji, uniezależnia

monarchę pod względem majątkowym od parlamentu, który nie może wyrazić mu niezadowolenia przez obniżenie poborów. Z konstytucji holenderskiej wynika, że roczna lista cywilna nie wyczerpuje uposażenia monarchy. Konstytucja postanawia, że król oprócz tej listy pobiera dochody z domen koronnych (a. 24). Ponadto należy oddać do rozporządzenia króla rezydencje letnie i zimowe, których utrzymanie nie może kosztować więcej, aniżeli wskazaną w konstytucji sumę (a. 25).

Upasażenie monarchy może się składać w całości lub części z dochodów z majątku nieruchomego, stanowiącego własność skarbu państwa, która dawniej należała do monarchy. W wielu państwach monarchowie oddali majątki państwu, które objęło obowiązek utrzymywania korony.

Lista cywilna może obejmować pobory nietylko króla, lecz także jego małżonki i dzieci oraz członków dynastji, a więc książąt i księżniczek, lecz sumy te jako apanaże mogą też być oddzielnie określone, niezależnie od listy cywilnej.

Sumy płacone koronie powinny wejść do budżetu, jako zestawienia wszystkich dochodów i wydatków państwa.

Prawo republiki nie mówi o liście cywilnej, lecz o uposażeniu naczelnika państwa czyli prezydenta. Ponieważ nie wszystkie monarchje posługują się pojęciem listy cywilnej, nomenklatura monarchji i republiki w tej kwestji może być równa, prawa obu państw mogą używać pojęcia dotacji czyli uposażenia głowy państwa. Konstytucja polska głosi: „Prezydent Rzplitej otrzymuje uposażenie według przepisów osobnej ustawy" (a. 52). Ustawy tej dotychczas niema, może ze względu na wahania waluty polskiej w latach po wydaniu konstytucji; wskutek tego uposażenie ustala się corocznie w budżecie.

W sprawie uposażenia prezydenta prawo polskie hołduje narazie systemowi, który uznać należy za najgorszy i ponadto za niezgodny z przepisami konstytucji, która żądając ustalenia uposażenia prezydenta przez oddzielną ustawę, oczywiście nie miała na myśli ustawy budżetowej. Gdy wyjdzie ustawa o uposażeniu prezydenta, będzie niedopuszczalny wniosek o obniżenie pozycji budżetowej, na to uposażenie przeznaczonej. Parlament będzie mógł zmienić ustawę o uposażeniu, lecz póki te-

go nie uczyni, będzie obowiązany do uchwalenia odpowiednich kredytów budżetowych.

Ustawa z 6 lipca 1923 r. (Dz. U., Nr. 75, p. 585) normuje zaopatrzenie prezydenta, który ustąpił, nazywając je honorowem dożywotniem uposażeniem; uposażenie to można porównać z emeryturą urzędnika. Ustawa głosi: ustępujący ze swego stanowiska prezydent Rzplitej otrzymuje uposażenie dożywotnie w wysokości pełnego uposażenia, przywiązanego do I stopnia służbowego, płatne od pierwszego dnia miesiąca, następującego po ustąpieniu, uposażenie równa się więc pensji premjera. Ponadto unormowano w tej ustawie uposażenie wdowy i sierot po prezydencie. Charakter przepisu przechodniego ma artykuł tej ustawy, który stanowi, że to samo, jak były prezydent, uposażenie ma były naczelnik państwa Józef Piłsudski.

Po przedstawieniu przywilejów naczelnika państwa przechodzimy do określenia jego kompetencyj.

S p r a w y z a g r a n i c z n e. Naczelnik państwa jest przedstawicielem państwa w stosunkach międzynarodowych, zawiera umowy z innemi państwami, wypowiada wojnę, uwierzytelnia i przyjmuje posłów dyplomatycznych. Konstytucja polska głosi: prezydent Rzplitej zawiera umowy z innemi państwami i podaje je do wiadomości sejmu. Umowy handlowe i celne oraz umowy, które stale obciążają państwo pod względem finansowym, albo zawierają przepisy prawne, obowiązujące obywateli, albo też wprowadzają zmianę granic państwa, a także przymierza — wymagają zgody sejmu. Prezydent Rzplitej może wypowiedzieć wojnę lub zawrzeć pokój tylko za uprzednią zgodą sejmu (a. 49, 50, p. wyżej II, § 26).

U s t a w o d a w s t w o. Monarcha bierze udział w sprawowaniu władzy ustawodawczej, ma prawo inicjatywy czyli prawo początkowania ustaw i prawo sankcji oraz ogłasza ustawy. Prezydent republiki może mieć prawo inicjatywy, lecz nie bierze udziału w sprawowaniu władzy ustawodawczej i posiada conajwyżej prawo veta odraczającego; zwykle ogłasza on ustawy (p. wyżej II, § 23, V, 4). Teorje, przyznające prezydentowi polskiemu udział we władzy ustawodawczej (p. Miller, Uprawnienia prezydenta Rzplitej w zakresie ustawodawstwa

1928, odbitka z Palestry), są sprzeczne z a. 2 konstytucji, według którego organami narodu w zakresie ustawodawstwa są sejm i senat, nie zaś prezydent.

N o m i n a c j e. Monarcha obsadza wszystkie urzędy w państwie, o ile ustawa nie zawiera odmiennego postanowienia, powierzając np. nominację ministrowi lub wojewodzie. Wobec wielkiej liczby nominacyj monarcha bada kwalifikacje niektórych tylko kandydatów na urzędników, przedewszystkiem ministrów, lecz ma prawo wniknięcia w szczegóły każdej nominacji. Prawo obsadzania urzędów przysługuje też prezydentowi republiki. Przytoczymy kilka postanowień konstytucyjnych. Konstytucja belgijska z r. 1831 głosi: król mianuje i odwołuje ministrów; nadaje stopnie w armji, mianuje na urzędy administracji ogólnej i stosunków zagranicznych, po za wyjątkami, przez ustawy ustalonemi; król mianuje na inne urzędy wyłącznie na mocy wyraźnego postanowienia ustawy (a. 65, 66). Konstytucja japońska z 11 lutego 1889 r. zawiera następujące przepisy: cesarz określa organizację wszystkich gałęzi administracji oraz pobory urzędników cywilnych i wojskowych; mianuje on i uwalnia tych urzędników, o ile niniejsza konstytucja lub inne ustawy nie wspominają o wyraźnych wyjątkach (a. 10). Ustawa konstytucyjna francuska z 25 lutego 1875 r. stanowi: prezydent mianuje na wszystkie urzędy cywilne i wojskowe. Konstytucja polska głosi: prezydent mianuje i odwołuje prezesa rady ministrów, na jego wniosek mianuje i odwołuje ministrów, a na wniosek rady ministrów obsadza urzędy cywilne i wojskowe, zastrzeżone w ustawach. Nominacje urzędników kancelarji cywilnej prezydenta kontrasygnuje prezes rady ministrów i jest za ich działania odpowiedzialny przed sejmem (a. 45). Z tego wynika, że nominacje prezydenta przechodzą przez radę ministrów, z wyjątkiem nominacji ministrów i urzędników kancelarji cywilnej prezydenta; to samo dotyczy uwalniania urzędników. Urzędników przez prezydenta mianowanych wskazuje prawo urzędnicze (p. niżej Urzędnicy).

O d z n a c z e n i a. Monarcha ma prawo nadawania tytułów, orderów i innych odznaczeń, lecz zasada równości wszystkich w obliczu prawa sprawia, że do odznaczeń nie mogą

być przywiązane przywileje czyli prawa wyjątkowe. Przez przywilej w znaczeniu przedmiotowem rozumie się lex specialis czyli prawo szczególne, stanowiące na korzyść jednostek wyjątek od prawa powszechnego, a przywilej w znaczeniu podmiotowem oznacza prawo podmiotowe, powstałe z przywileju w znaczeniu przedmiotowem.

Kompetencje monarchy w sprawie odznaczeń, umiejętnie wykonywane, wpływają dodatnio na życie państwowe. Odznaczenie jest formą wyrażenia wdzięczności państwa osobom, które położyły szczególne zasługi publiczne. Nadzieja otrzymania odznaczenia nakłania nieraz obywateli do ofiar publicznych, do pracy dla ogółu, do wydatnego popierania państwa i jego zamierzeń.

Kompetencja odznaczeniowa monarchy, jak inne jego uprawnienia, ma w zasadzie charakter wyłączności: obywatelom może nadawać w zasadzie odznaczenia tylko ich monarcha. Dlatego przyjęcie odznaczenia zagranicznego wymaga zezwolenia monarchy, udzielanego z uprzejmego względu na obcych suwerenów, nagradzających poddanych monarchy.

Odznaczenia zdarzają się też w republice, choć z pewnemi zastrzeżeniami. Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki np. zakazuje nadania tytułu szlacheckiego. Szereg odznaczeń zna prawo francuskie, przedewszystkiem Legję Honorową, szczodrze nadawaną obywatelom i cudzoziemcom. Konstytucja polska w a. 96 stanowi: Rzplita Polska nie uznaje przywilejów rodowych ani stanowych, jak również żadnych herbów, tytułów rodowych i innych, z wyjątkiem naukowych, urzędowych i zawodowych. Obywatelowi Rzplitej nie wolno przyjmować bez zezwolenia prezydenta tytułów ani orderów cudzoziemskich (p. wyżej, t. I, 53 i 266). Z uprawnieniami prezydenta jest sprzeczna ustawa z 11 listopada 1924 r. poz. 944 o organizacji konsulatów, gdyż według niej dla przyjęcia obcego tytułu honorowego wystarcza zgoda ministra spraw zagranicznych. Wyjaśnień wymaga ustawa z 7 listopada 1931 r. o publicznem posługiwaniu się odznaczeniami, uzyskanemi zagranicą na wystawach gospodarczych (Dz. U. Nr. 105 p. 813). Używanie tych odznaczeń w Polsce jest uzależnione od zezwo-

lenia, które daje według swobodnego uznania minister przemysłu i handlu. Trzeba stwierdzić, że odznaczenia, które są tytułami lub orderami, wymagają zgody prezydenta.

Prawo polskie zna dwa rodzaje odznaczeń: jedne są dostępne tylko dla wojskowych, drugie — dla osób wojskowych i cywilnych.

A. Odznaczenia wojskowe. Order Virtuti Militari. Przepisy o tem odznaczeniu zawiera ustawa z 1 sierpnia 1919 r. (Dz. U., Nr. 67, p. 409; poprawki tamże, Nr. 92/19, p. 500 oraz Nr. 61/20, p. 383). Ustawa głosi: przywraca się ustanowiony władzą królewską w r. 1792 i potwierdzony konstytucją sejmu Rzplitej z 23 listopada 1793 r. order wojskowy pod nazwą Virtuti militari. Order ten, który dzieli się na 5 klas, jest nagrodą czynów wybitnego męstwa i odwagi, dokonanych w boju i połączonych z poświęceniem się dla dobra Ojczyzny. Prawa posiadaczów orderu: 1) dożywotnia pensja w kwocie 300 złotych polskich rocznie, 2) tytuł kawalera tego orderu, 3) prawo pierwszeństwa przy przyjęciu do korpusu inwalidów, przy nadziale ziemi, przy obsadzaniu posad rządowych i t. d., 4) prawo do honorów ze strony wojskowych równych stopni, którzy nie mają tego orderu, 5) żołnierz i podoficer, posiadający krzyż złoty tego orderu, ma prawo awansować na stopień oficerski. Odznak tego orderu nie zdejmuje się nigdy; jego posiadacze tworzą bratni zakon pod nazwą „Zgromadzenie kawalerów orderu Virtuti Militari" z kanclerzem orderu i kapitułą na czele, składającą się z 12 członków. Order nadaje prezydent Rzplitej na wniosek kapituły orderu; według ustawy nadanie odbywa się przez „dekret", który jednakże nie jest aktem prawodawczym, lecz zarządzeniem administracyjnem. Kapituła daje wniosek, o ile chodzi o trzy pierwsze klasy orderu (krzyż wielki, komandorski i kawalerski); co do dwuch pozostałych klas (krzyż złoty i srebrny), nadanie odbywa się na wniosek dowództwa dywizji. W marcu 1933 r. izby poselskie uchwaliły nowelę do tego prawa, głoszącą m. i., że warunkiem nadania orderu nie są koniecznie czyny w boju dokonane.

K r z y ż W a l e c z n y c h. Rozporządzeniem Rady obrony państwa z 11 sierpnia 1920 r. ustanowiono Krzyż Walecznych celem nagradzania czynów męstwa i odwagi, wykazanych w boju (Dz. U., Nr. 87, p. 572, a. 1). Krzyż ten ma postać krzyża równoramiennego z jasnego bronzu; na ramionach krzyża jest napis: „Na polu chwały". Krzyż ten jest dostępny dla każdego oficera i szeregowego armji czynnej, który wyróżnił się czynem męstwa i odwagi w boju. Krzyż ten można otrzymać 4 razy, a wyjątkowo może on być nadany osobie cywilnej, współdziałającej z armją czynną; osoba nagrodzona nie ma wprawdzie munduru, lecz, współdziałając z armją, może być nagrodzona narówni z jej członkami. Krzyż ten nadaje wódz naczelny, który może to prawo przekazać podległym dowódcom wojskowym, nie niższym wszakże od dowódcy pułku, lecz i w tym przypadku nadanie wymaga zatwierdzenia naczelnego wodza. Odznaki Krzyża Walecznych nosi się zawsze, zarówno w służbie, jak po za służbą. Odznaczony ma przywileje podobne do tych, jakie mają posiadacze orderu Virtuti Militari, lecz nie ma prawa do pensji i nie otrzymuje też stopnia oficerskiego, ma jednak prawo do niezwłocznego awansu o jeden stopień wyżej. Krzyżem tym można nagrodzić czyny, dokonane po ogłoszeniu niniejszego rozporządzenia lub w czasie od 1 listopada 1918 r. do tego ogłoszenia.

O d z n a k a h o n o r o w a o f i c e r ó w i s z e r e g o w y c h z a p o b y t n a f r o n c i e. Jest to naszywka srebrna na prawym rękawie bluzy w kształcie kąta prostego, naszytego kątem do góry (odwrócona łacińska piątka). Za każde 6 miesięcy pobytu na froncie otrzymuje się prawo do jednej odznaki; prawo to ustala dowódca pułku (rozp. Rady Obrony Państwa z 14 lipca 1920 r., Dz. U., Nr. 83, 67/22).

O d z n a k a h o n o r o w a d l a o f i c e r ó w i s z e r e g o w y c h z a r a n y i k o n t u z j e. Jest to odznaka w postaci naszywki na lewej piersi powyżej orderów, w postaci wstążki z 5-ramiennemi srebrnemi gwiazdkami; za każdą ranę należy się jedna gwiazdka (rozp. Rady Obrony Państwa z 14 lipca 1920 r., Dz. U., Nr. 83, p. 555).

B. Odznaczenia dostępne dla wojskowych i cywilnych. Order Orła Białego (ustawa z 4 lutego 1921 r., Dz. U., Nr. 24, p. 136). Cel tego orderu: nagradzanie znamienitych zasług cywilnych lub wojskowych, położonych w czasie pokoju lub wojny dla chwały i pożytku Rzplitej. Jest to najwyższa odznaka honorowa Rzplitej i ma być nadawana osobom, które istotnie i wybitnie przyczyniły się do odzyskania lub utrwalenia niepodległości i zjednoczenia Polski albo jej rozkwitu. Oznaki orderu: krzyż orderowy, gwiazda, wstęga, łańcuch złoty. Zgromadzenie kawalerów: obejmuje ono kawalerów z wielkim mistrzem orderu i kapitułą na czele. Prezydent Rzplitej z tytułu swego wyboru na ten urząd staje się kawalerem tego orderu i jest z urzędu jego wielkim mistrzem oraz przewodniczącym kapituły, a jego odznaką jest łańcuch, który jest klejnotem Rzplitej. Kapituła liczy 5 członków oraz 2 zastępców, wybranych na 3 lata przez zgromadzenie kawalerów. Kapituła wybiera kanclerza orderu, który jest zastępcą wielkiego mistrza, jako przewodniczącego kapituły. Nadanie: odbywa się ono „dekretem" prezydenta Rzplitej za kontrasygnatą premjera; kandydatów przedstawia rada ministrów $^2/_3$ głosów na wniosek poszczególnych ministrów; cudzoziemców proponuje minister spraw zagranicznych w porozumieniu z właściwymi ministrami; wnioski podlegają opinji kapituły, o ile dotyczą obywateli polskich; opinja kapituły wiąże rząd w zakresie moralnych kwalifikacyj kandydata. Koszta nadania obywatele polscy muszą zwrócić, lecz rada ministrów może ich od tego obowiązku w całości lub w części uwolnić. Cudzoziemiec nagrodzony nie należy do zgromadzenia kawalerów i nie może wejść w skład kapituły.

Przez ustawę z 18 marca 1932 r. (Nr. 33, p. 346) zniesiono zgromadzenie kawalerów (byli w niem członkowie opozycji) i postanowiono: na czele kawalerów orderu stoi wielki mistrz i kapituła (a. 4). Redakcja tego przepisu jest wadliwa, bo trudno zrozumieć, jak kapituła może stać na czele kawalerów. Członków kapituły w liczbie trzech i jednego zastępcę wyznacza na 3 lata prezydent Rzplitej z pośród kawalerów tego orderu. Kapituła obiera z pośród swoich członków kanclerza orde-

ru i sekretarza orderu. Obranych zatwierdza w godności wielki mistrz orderu. Kanclerz orderu jest zarazem zastępcą wielkiego mistrza, jako przewodniczącego kapituły (a. 6). Zmieniono wygląd złotego łańcucha orderowego (a. 3).

Order Odrodzenia Polski (ustawa z 4 lutego 1921 r., Dz. U., Nr. 21, p. 137, poprawki tamże Nr. 31/22, p. 255 i 109/32 p. 899). Cel: nagradzanie zasług, położonych w służbie dla państwa i społeczeństwa przez obywateli polskich lub cudzoziemców. Odznaki: krzyż, gwiazda, wstęga orderowa; jest 5 klas (wielki krzyż i gwiazda, krzyż średni i gwiazda, krzyż średni, krzyż mały, krzyż mniejszy). Kapituła: prezydent Rzplitej jest z urzędu kawalerem tego orderu pierwszej klasy oraz wielkim mistrzem i przewodniczącym kapituły, która składa się z 8-iu członków i 4-ch zastępców, powołanych na 3 lata z pośród kawalerów orderu przez prezydenta Rzplitej. Kapituła wybiera z pośród swego grona kanclerza, który zastępuje wielkiego mistrza w charakterze przewodniczącego kapituły. Nadanie: odbywa się ono „dekretem" prezydenta Rzplitej; wnioski co do obywateli polskich daje właściwy minister w porozumieniu z premjerem po zasięgnięciu opinji kapituły, której głos obowiązuje w zakresie moralnych kwalifikacyj kandydata; cudzoziemców przedstawia minister spraw zagranicznych w porozumieniu z właściwymi ministrami bez zasięgania opinji kapituły. Koszta nadania zwraca odznaczony obywatel polski, lecz może być od tego obowiązku całkowicie lub częściowo zwolniony.

Krzyż zasługi (ustawa z 23 czerwca 1923 r., Dz. U., Nr. 62, p. 458). Warunek uzyskania: krzyż ten jest dostępny dla osób, które od chwili wskrzeszenia państwa polskiego położyły względem niego lub jego obywateli zasługi, spełniając czyny, nie leżące w zakresie ich zwyczajnych obowiązków i przynoszące znaczną korzyść państwu lub poszczególnym obywatelom. Forma: krzyż ma postać krzyża 4-ramiennego, zawieszonego na wieńcu z wytłoczonym liściem laurowym; krzyż nosi się na wstążce amarantowej z niebieskiemi prążkami wzdłuż brzegów, na lewej piersi. Stopnie: są 3 stopnie krzyża (krzyż złoty, srebrny i bronzowy); każdy stopień moż-

na nadać tej samej osobie 4 razy (od drugiego nadania począwszy, dodaje się do krzyża już posiadanego jedno okucie). Nadanie: złoty krzyż nadaje prezydent Rzplitej, inne — prezes rady ministrów.

Odmianą tego krzyża jest krzyż zasługi za działalność, przeznaczony dla funkcjonarjuszów policji państwowej, oficerów i szeregowych korpusu ochrony pogranicza oraz funkcjonarjuszów straży celnej, za czyny, spełnione w specjalnie ciężkich warunkach, z wykazaniem wyjątkowej odwagi, z narażeniem życia lub zdrowia, w obronie prawa, nietykalności granic państwowych oraz życia i mienia obywateli. Krzyż ten posiada formę zasadniczą srebrnego krzyża zasługi. Krzyż ten, który ma tylko jeden stopień, może być nadany 3 razy jednej osobie. Do odznaki tej przy pierwszem i drugiem nadaniu przywiązana jest dożywotnia pensja w wysokości 200 złotych rocznie. Krzyż nadaje prezes rady ministrów (rozp. ustaw. prezydenta Rzplitej z 7 marca 1928 r., Dz. U., Nr. 30, p. 279).

Krzyż i medal niepodległości. Cel: odznaczanie osób, które zasłużyły się czynnie dla niepodległości ojczyzny w okresie przed wojną światową lub podczas jej trwania, oraz w okresie walk orężnych Polski w latach 1918 — 21, z wyjątkiem wojny polsko-rosyjskiej. Myślano przedewszystkiem o odznaczaniu byłych powstańców powstań narodowych, lecz także inne osoby, mające wskazane zasługi, mogą otrzymać to odznaczenie. Odznaczenie nadaje prezydent Rzplitej (rozp. prezydenta z 29 października 1930 r., Nr. 75, p. 591). Ustawa z 21 marca 1931 r. (Nr. 31, p. 216) dodała do tego rozporządzenia przepis, że krzyż i medal niepodległości mają charakter odznaczenia wojskowego, przez co chciano umożliwić nagradzanie członków parlamentu, nie mogących według konstytucji otrzymywać od rządu innych odznaczeń (a. 22). Jednakże przez tę nowelę rozszerzono pojęcie odznaczenia wojskowego, które w tym przypadku otrzymywać mogą nietylko osoby wojskowe, t. j. członkowie formacyj wojskowych, choćby powstańczych, jakby to wynikało z pojęcia odznaczenia wojskowego, lecz także osoby cywilne.

Odznaczenia te można było nadawać wyłącznie do końca 1932 roku, lecz okres ten przedłużono o rok (rozp. z 27. 10. 32, Nr. 94, p. 820).

Medal za ratowanie ginących (rozp. ustaw. prezydenta Rzplitej z 22 marca 1928 r., Dz. U., Nr. 37, p. 351). Jest to medal srebrny, którym nagradza się zasługi, położone przy ratowaniu tonących oraz ofiar katastrof żywiołowych. Medal nadaje minister spraw wewnętrznych, który może przekazać swoje uprawnienia wojewodom i komisarzowi rządu Warszawy. Medal może być nadany wielokrotnie tej samej osobie.

Odznaczenia państwowe, nadawane na wystawach gospodarczych, dzielą się na 6 rodzajów, któremi są: wielka nagroda, dyplom honorowy, medal złoty, medal srebrny, medal bronzowy, list pochwalny (rozp. rady ministrów z 24. 6. 29, Nr. 51, p. 418, rozp. wykon. ministra przem. i handlu z 31. 7. 29, Nr. 58, p. 458).

Wojsko. Monarcha jest naczelnym wodzem sił zbrojnych państwa, jak stwierdzają liczne konstytucje, np. belgijska, która stanowi, że król dowodzi siłami lądowemi i morskiemi (a. 68), lub japońska, według której cesarz ma naczelne dowództwo nad armją lądową i marynarką (a. 11), lub konstytucja rumuńska, głosząca, że król jest wodzem sił zbrojnych (a. 88) itd. Sprawując naczelne dowództwo, monarcha może działać bez współudziału ministra, kontrasygnującego jego akty; minister wojny nie jest za te akty odpowiedzialny. Od dowództwa odróżnić trzeba administrację wojskową, za którą ten minister ponosi odpowiedzialność. Jednakże w praktyce, jak doświadczenie uczy, dokładne odgraniczenie naczelnego dowództwa od administracji wojskowej nie jest możliwe. Zbadanie praktyki pruskiej okazało np., że z biegiem czasu coraz więcej aktów monarszych, dotyczących wojska, poddawano rygorowi kontrasygnaty ministerjalnej.

Wojsko składa przysięgę na wierność monarsze oraz konstytucji i ustawom państwowym, przez co stwierdza się zasadę, że armja nie może służyć jako narzędzie do obalenia konstytucji i prawa. Siła zbrojna zwykle ma za zadanie obronę

państwa od nieprzyjaciół zewnętrznych, lecz wyjątkowo może też być użyta do walki z wrogiem wewnętrznym, gdy siły policyjne do opanowania wrogiego ruchu nie wystarczają; często zdarza się przepis tak w monarchji, jak w republice, że wojsko w tym przypadku działać może tylko na wezwanie władzy cywilnej. Konstytucja polska w art. 123 stanowi: siła zbrojna może być użyta na żądanie władzy cywilnej przy ścisłem zachowaniu ustaw do uśmierzenia rozruchów lub do przymusowego wykonania przepisów prawnych; wyjątki od tej zasady dopuszczalne są tylko na mocy ustaw o stanie wyjątkowym i wojennym (p. wyżej I, 162 i 305).

Kompetencje wojskowe prezydenta republiki mogą sięgać tak daleko, jak uprawnienia monarchy, lub też być mniejsze. Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki z r. 1787 głosi: prezydent ma być naczelnym wodzem armji i marynarki Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz milicji poszczególnych stanów, powołanej do służby rzeczywistej Stanów Zjednoczonych. Ustawa konstytucyjna francuska z 25 lutego 1875 r. stanowi, że prezydent rozporządza siłą zbrojną, co niektórzy autorzy tłumaczą jako wyłączenie prezydenta od naczelnego dowództwa. Interpretacja ta nie jest konieczna, bo jest rzeczą jasną, że ten, kto ma prawo rozporządzania armją, jest jej wodzem. Istota dowództwa polega na rozporządzaniu się armją.

Konstytucja, oddając naczelnikowi państwa naczelne dowództwo nad armją, nie żąda odeń dowodzenia armją w boju. Kierowanie atakiem i obroną wymaga wiedzy, której naczelnik państwa, będący osobą cywilną, może nie posiadać, lecz nawet gdy ją ma, rzadko tylko się zdarza, aby osobiście kierował operacjami wojennemi; zwykle powierza on te funkcje jednemu z generałów, jak to uczynił np. prezydent Wilson, wysyłając armję amerykańską na teren wojny europejskiej, lub przedostatni cesarz austrjacki Franciszek-Józef, który podczas wielkiej wojny nigdy sam nie dowodził wojskami, a następca jego, ostatni cesarz Karol, czynił to tylko zupełnie wyjątkowo. Mimo to, złożenie naczelnego dowództwa w rękach naczelnika państwa monarchistycznego i republikańskiego zaleca się, bo

armja musi mieć wodza, który, stojąc ponad partjami, jest widomym jej zwierzchnikiem.

W Polsce wskrzeszonej naczelnik państwa był naczelnym wodzem, choć ani pierwsza konstytucja z r. 1918, ani druga z r. 1919 tego nie stanowiły (p. wyżej I, 206 s.). Jednakże pierwszy sejm polski, układając konstytucję, odrzucił zasadę łączenia stanowiska naczelnika państwa i naczelnego wodza, pragnąc, aby pierwszy naczelnik państwa, w razie objęcia stanowiska prezydenta Rzplitej, nie był jednocześnie naczelnym wodzem. Pod wpływem rozważań personalnych powstał a. 46 konstytucji, który nietylko zdaniem marszałka Józefa Piłsudskiego, ale także gen. Władysława Sikorskiego w praktyce nie da się zastosować. Artykuł ten głosi: prezydent Rzplitej jest zarazem najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych państwa, nie może jednak sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny. Naczelnego wodza sił zbrojnych państwa na wypadek wojny mianuje prezydent Rzplitej na wniosek rady ministrów, przedstawiony przez ministra spraw wojskowych, który za akty, związane z dowództwem w czasie wojny, jak i za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego — odpowiada przed sejmem.

Z przepisów tych wynika: 1) w czasie pokoju prezydent jest naczelnym wodzem, jako najwyższy zwierzchnik sił zbrojnych; 2) na wypadek wojny ma być mianowany inny wódz naczelny; w jakiej chwili nominacja ma się odbyć, konstytucja nie określa; 3) minister spraw wojskowych jest odpowiedzialny przed sejmem za akty, związane z dowództwem w czasie wojny, oraz za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego. Ta trzecia zasada jest niewykonalna: nie da się pomyśleć, aby sejm miał omawiać kwestje strategji i taktyki; minister spraw wojskowych mógłby być za dowództwo odpowiedzialny, gdyby miał na nie wpływ rozstrzygający, czyli mógł dawać naczelnemu wodzowi wskazówki i rozkazy, co byłoby jednakże sprzeczne z charakterem kompetencyj naczelnego wodza. Dla tego należy ścieśnić odpowiedzialność tego ministra do dolus i culpa in eligendo, wywodząc, że minister jest odpowiedzialny za przedstawienie radzie ministrów dobrego kandydata oraz za

wystąpienie z wnioskiem o odwołanie wodza, który zawiódł pokładane w nim nadzieje.

O wykonanie a. 46 konstytucji powstał wielki spór w teorji i praktyce, który był też jedną z przyczyn przewrotu majowego z r. 1926. Marszałek Piłsudski uważał, że projektowana przez sejm ustawa o organizacji naczelnych władz obrony państwa (p. Dąbrowski, Przygotowanie obrony państwa. Prace ustawodawcze 1923—1925) jest nieracjonalna, i spowodował inne rozstrzygnięcie tego zagadnienia, budzące także zastrzeżenia. Rozporządzenie ustawodawcze prezydenta Rzplitej z 6 sierpnia 1926 r., Dz. U., Nr. 79, p. 444, wydane na mocy ustawy o pełnomocnictwach z 2 sierpnia 1926 r., Dz. U., Nr. 78, p. 443, stanowi: akty prezydenta Rzplitej, regulujące w sposób ogólny sprawy w zakresie najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych państwa, nie zastrzeżone w konstytucji dla władzy ustawodawczej, wydawane będą w postaci dekretów prezydenta Rzplitej, kontrasygnowanych przez ministra spraw wojskowych i ogłaszanych w Dzienniku Ustaw. Zauważyć trzeba, że według a. 44 konstytucji dekrety te powinny mieć także podpis prezesa rady ministrów.

Na mocy wspomnianego rozporządzenia o wydawaniu dekretów w zakresie najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych państwa wydano dekret prezydenta Rzplitej z 6 sierpnia 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnemi w czasie pokoju i ustanowieniu generalnego inspektora sił zbrojnych (Dz. U., Nr. 79, p. 445 oraz poprawki Nr. 32/29 p. 303). Dekret ten stanowi: prezydent, jako najwyższy zwierzchnik sił zbrojnych państwa, a) sprawuje nad niemi dowództwo przez ministra spraw wojskowych, b) wydaje dekrety w sprawach, które nie wymagają załatwienia ustawodawczego (przepis zbędny, bo jest już w poprzedniem rozporządzeniu), c): 1) na podstawie uchwały rady ministrów, powziętej na wniosek ministra spraw wojskowych, mianuje i zwalnia generalnego inspektora sił zbrojnych, wiceministrów ministerstwa spraw wojskowych i szefa sztabu głównego, 2) na wniosek ministra spraw wojskowych mianuje na stanowiska dowódcy dywizji, oraz na stanowiska równorzędne i wyższe (dekret przez omyłkę używa

wyrazów: „równorzędnych i wyższych" i odnosi do tego przepisu także słowo „zwalnia", choć nie można zwalniać na stanowiska) i w ten sam sposób zwalnia tych oficerów, 3) na wniosek tegoż ministra nadaje pierwszy stopień oficerski i następne stopnie oficerskie (dekret i do tego postanowienia stosuje słowa: „mianuje i zwalnia", co nie ma sensu). Punkty 2 i 3 tego postanowienia są sprzeczne z a. 45 konstytucji, który w tych przypadkach żąda uchwały rady ministrów, lecz już pragmatyka wojskowa odbiegła od tego przepisu konstytucji w sprawie nominacyj oficerskich (p. niżej Urzędnicy).

Według tego dekretu prezydent Rzplitej ma nietylko ideowe, lecz istotne kierownictwo armji, posiada władzę rozkazodawczą i ją sprawuje przez ministra spraw wojskowych, ma więc dowództwo nietylko quoad ius, ale także quoad exercitium.

Przechodzimy do dalszych postanowień tego dekretu.

Minister spraw wojskowych: dowodzi on bezpośrednio siłami zbrojnemi państwa i kieruje ich sprawami. Mianowania i zwolnienia co do stanowisk wojskowych, nie zastrzeżone prezydentowi (dekret mówi błędnie: „niezastrzeżonych"), należą do tego ministra względnie do przełożonych wojskowych, przezeń upoważnionych. Minister ten ponosi odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za swoją działalność w urzędzie. Przepis ten w sposób niedokładny oddaje postanowienia konstytucji o odpowiedzialności ministerjalnej (p. niżej Ministrowie).

Generalny inspektor sił zbrojnych: jest on generałem, upatrzonym na naczelnego wodza, oraz stałym zastępcą ministra spraw wojskowych we wszystkich sprawach, dotyczących przygotowania sił zbrojnych i państwa do obrony na wypadek konfliktu zbrojnego; opracowuje on i kontroluje wszystkie prace mobilizacyjne i operacyjne. Wątpliwości budzi pojęcie stałego zastępcy; dekret zdaje się stanowi, że minister spraw wojskowych agend, przekazanych stałemu zastępcy, załatwiać nie będzie, co jednakże jest normą niezrozumiałą, gdy się zważy, że stały zastępca temu ministrowi podlega.

Sztab główny i inspektorowie armji: sztab główny (dawniej generalnym zwany) z szefem tego sztabu i inspektorowie

armji wraz z poddanymi im oficerami podlegają bezpośrednio generalnemu inspektorowi armji.

Nominacje: wnioski co do obsady stanowisk dowódców pułku i stanowisk wyższych minister spraw wojskowych uzgadnia z generalnym inspektorem sił zbrojnych, z czego wynika, że przesłanką nominacji jest zgoda obu tych organów; generalny inspektor i minister są w tych sprawach organami równorzędnemi.

Rozporządzenie ustawodawcze prezydenta Rzplitej z 25 października 1926 r. zawiera przepisy o utworzeniu komitetu obrony państwa (Dz. U., Nr. 108, p. 633).

Zakres działania komitetu: komitet rozpatruje zagadnienia, dotyczące obrony państwa, i opracowuje wytyczne dla mobilizacyjnego zorganizowania sił państwa; w szczególności komitet 1) opracowuje dla rządu wnioski, dotyczące ogólnego programu prac w zakresie przygotowania obrony państwa oraz dotyczące projektów ustaw w sprawach tej obrony, 2) wydaje opinje w sprawach, które posiadają większą doniosłość dla obrony państwa i należą do zakresu działania kilku ministrów, i uzgadnia ich stanowiska.

Skład: przewodniczącym jest prezydent Rzplitej; członkami są: premjer, jako zastępca przewodniczącego, i ministrowie: spraw wojskowych, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych i skarbu, oraz generalny inspektor sił zbrojnych. Jeżeli przedmiot prac dotyczy zakresu działania innych ministrów, biorą oni udział na wezwanie przewodniczącego na prawach członków, mają więc głos stanowczy. W przypadkach szczególnej wagi prezydent Rzplitej na wniosek rady ministrów rozszerza skład komitetu przez powołanie innych jeszcze osób. Główny inspektor sił zbrojnych jest głównym referentem spraw, przez komitet rozpatrywanych; bez wysłuchania jego opinji komitet nie może powziąć uchwały.

Moc uchwał komitetu: jeżeli minister, należący do komitetu, nie zgłosi sprzeciwu, uchwała komitetu wiąże go; sprzeciw ministra rozstrzyga rada ministrów.

Posiedzenia: zwołuje je prezydent Rzplitej według uznania

lub na wniosek premjera, ministra spraw wojskowych lub generalnego inspektora sił zbrojnych.

S ą d o w n i c t w o. W wielu państwach starożytności, średniowiecza i czasów późniejszych monarcha był najwyższym sędzią, mogącym sam sprawować sądownictwo, jak np. w dawnej Polsce, lecz w państwie nowożytnem nie może mieć tego prawa. Sądownictwo należy do kompetencji odrębnych organów, wymierzających sprawiedliwość w imieniu króla, jednakże niezależnie odeń, według wskazówek ustaw i opartych na nich rozporządzeń. W republice wymiar sprawiedliwości odbywa się w imieniu państwa (p. wyżej § 29). W zakresie sądownictwa przysługuje naczelnikowi państwa monarchistycznego i republikańskiego prawo łaski, którego znaczenie trzeba ustalić.

Przez prawo łaski w najobszerniejszem znaczeniu rozumiemy prawo uwolnienia od przestrzegania przepisów prawnych; w tem znaczeniu prawo łaski jest prawem dyspensy. Uwolnić można od obowiązku trzymania się prawa bądź to jednostkę, bądź to gromadę jednostek. W znaczeniu ściślejszem przez prawo łaski rozumiemy prawo złagodzenia lub darowania kary kryminalnej, prawomocnie orzeczonej w poszczególnym przypadku przez sąd; w tak pojętem prawie łaski może mieścić się kompetencja do darowania skutków takiej kary.

Od prawa łaski w znaczeniu ściślejszem odróżniamy prawo abolicji, t. j. prawo umorzenia w poszczególnym przypadku postępowania karnego lub też zabronienia jego wszczynania.

Oba prawa, łaski i abolicji, łączą się w prawie amnestji, czyli w prawie gromadnego ułaskawienia lub gromadnej abolicji. Prawo łaski i abolicji dotyczy przypadków indywidualnych, prawo amnestji — całych grup przypadków.

Prawo łaski wymaga podstawy prawnej: prawo musi wskazać jego podmiot i przedmiot, jak to też czynią liczne konstytucje współczesne, np. belgijska, według której król może darować lub złagodzić karę przez sędziów orzeczoną, z wyjątkiem tego, co postanowiono względem ministrów (a. 74), lub ustawa konstytucyjna francuska z 25 lutego 1875 r., która sta-

nowi, że prezydent ma prawo czynienia łaski, i dodaje, że amnestje mogą być udzielone tylko przez ustawę, i t .d.

Konstytucja polska z 1921 r. normuje to zagadnienie w a. 47, który głosi: prawo darowania i złagodzenia kary, oraz darowania skutków zasądzenia karno-sądowego w poszczególnych wypadkach — przysługuje prezydentowi Rzplitej. Przepis ten ma na myśli prawo łaski w znaczeniu ściślejszem; przedmiotem tego prawa są kary oraz skutki zasądzenia karno-sądowego w poszczególnych wypadkach. Uderza, że przepis mówi ogólnie o karach, lecz wyszczególnia zasądzenie karno-sądowe. Zdawaćby się mogło, że prawo łaski dotyczy wszelkich kar: kryminalnych, porządkowych, dyscyplinarnych, kar sądowych i administracyjnych. Jednakże w tym wypadku byłoby rzeczą niezrozumiałą, czemu prezydent może darować każdą karę, bez względu na jej charakter i organ karzący, lecz o ile chodzi o skutki kary, może darować tylko skutki zasądzenia karno-sądowego, t. j. skutki kary kryminalnej, nałożonej przez sąd. Takie odróżnienie nie dałoby się usprawiedliwić, przyjąć więc należy, że prawo łaski obejmuje kary kryminalne, orzeczone przez sąd, oraz ich skutki.

Kary dyscyplinarne nie są objęte prawem łaski w znaczeniu ściślejszem. Kary te mogą być orzeczone przez zwierzchnika (w wojsku), przez komisję lub sąd, a że prawo łaski według konstytucji dotyczy tylko kar sądowych, odpadłyby inne kary dyscyplinarne, lecz trudno byłoby wskazać motyw takiej interpretacji. Tak też sprawę pojmuje prawo obowiązujące, bo normując załatwianie wojskowych próśb o ułaskawienie, wspomina tylko o prośbach osób, skazanych przez sądy wojskowe, przez które rozumie się sądy karne wojskowe (rozp. ust. prezydenta Rzplitej z 7 października 1927 r., Dz. U., Nr. 89, p. 796). Konstytucja nie żąda, aby kara była orzeczona prawomocnie przez sąd, lecz warunek prawomocności rozumie się sam przez się, inaczej prawo łaski uprawniałoby władzę wykonawczą do mieszania się do działalności władzy sądowej. Gdy wyrok jest prawomocny, praca sądu jest skończona i sprawa przechodzi do kompetencji władzy wykonawczej, której zadaniem jest wykonywanie kar.

Tryb postępowania w razie złożenia prośby o ułaskawienie ustala nowy kodeks postępowania karnego z 19 marca 1928 r., p. 313, a. 544 i nast., z mocą od 1 lipca 1929 r.

Praktyka nadaje artykułowi 47 konstytucji znaczenie szersze, uważając, że obejmuje on wszelkie kary, będące „objawem państwowego prawa karania", a więc także kary dyscyplinarne, nałożone na funkcjonarjuszów tak państwowych jak i komunalnych, przyczem administrację samorządową uważa się za „dalszy ciąg" administracji państwowej, a prawo związków komunalnych do wymierzania kar dyscyplinarnych funkcjonarjuszom tych związków — za objaw państwowego prawa karania (okólnik min. spr. wewn. z 3.8.32, Nr. 102, dziennik urzędowy tego ministerstwa Nr. 13, p. 158, oraz pismo tegoż ministerstwa z 28.12.32, Nr. S. S. 88/L/10/2 do szefa kancelarji cywilnej prezydenta Rzplitej). Z tekstem konstytucji wykładnia ta pogodzić się nie da, lecz ujmuje trafniej od niej prawo łaski.

Prawo łaski, zastosowane przed uprawomocnieniem się wyroku sądowego, równałoby się prawu abolicji. Prezydent polski tego prawa nie posiada. Abolicja wymagałaby wydania ustawy.

Prawo łaski konstytucja polska obarcza jednem zastrzeżeniem, głosząc, że prezydent nie może stosować tego prawa do ministrów, zasądzonych naskutek postawienia ich w stan oskarżenia przez sejm. Prezydent rządzi przez ministrów; w razie zasądzenia ministra przez trybunał stanu, prezydent nie może go obronić przez prawo łaski, jest więc uwolniony od powzięcia decyzji w sprawie, która ze względu na jego stosunek do ministrów jest szczególnie delikatna.

Konstytucja polska zna prawo amnestji, stanowiąc, że amnestja może być udzielona tylko w drodze ustawodawczej. W sprawie treści amnestji konstytucja nie zna żadnych ograniczeń, co też powiedzieć należy o prawie abolicji, ustawodawca może więc według uznania ustalić rozmiary abolicji i amnestji, w szczególności objąć amnestją wszelkie kary, bez względu na ich rodzaj i organ karzący, sądowy lub administracyjny. Abolicja indywidualna przez ustawę dotychczas się nie zdarzyła, natomiast praktyka zna liczne wypadki amnestji, której nada-

wano treść bardzo obszerną. Z powodu zwołania pierwszego sejmu ogłoszono amnestję z 8 lutego 1919 r., która jest gromadną abolicją i gromadnem ułaskawieniem i dotyczy przestępstw sądowych i administracyjnych (Dz. Pr., Nr. 16, p. 219); podobną treść ma amnestja z powodu uchwalenia konstytucji marcowej (ustawa z 24 maja 1921 r., Nr. 42, p. 261), amnestja z powodu uznania przez wielkie mocarstwa granic wschodnich Polski (ustawa z 6 lipca 1923 r., Nr. 71, p. 555) i t. d., także amnestja z 21 października 1932 r. z powodu wprowadzenia z dniem 1 września 1932 r. jednolitego polskiego kodeksu karnego i prawa o wykroczeniach (Dz. U., Nr. 91, p. 782). Z tej amnestji skorzystało przeszło 8.000 osób uwięzionych, ponadto wiele spraw umorzono i w licznych wypadkach karę zmniejszono o połowę, lecz odezwały się głosy, że amnestja, która miała postać rozporządzenia prezydenta, powinna była być udzielona przez ustawę. Jednakże konstytucja żąda tylko drogi ustawodawczej, rozporządzenie ustawodawcze więc wystarcza (a. 47), a zresztą według praktyki rozp. ust. wolno ogłosić nawet wtedy, gdy konstytucja żąda wyraźnie ustawy. Jest to wykładnia rozszerzająca.

Prawo łaski, abolicji i amnestji jest konieczne ze względu na charakter normy prawnej, która nie może przewidzieć wszelkich wypadków. Zdarza się nieraz, że wyrok, który jest zgodny z prawem, jest niesprawiedliwy ze względu na specjalne okoliczności w prawie nie przewidziane, albo też reguły zwykłe w wypadkach wyjątkowych wymagają pominięcia. Ten ostatni przypadek jest przewidziany w prawie polskiem (p. ustawę emerytalną z 11 grudnia 1923 r., Dz. U., Nr. 42/31 p. 380, a. 8). Prezydent może przyznać emeryturę, która się nie należy, lub dać ją w większym rozmiarze, aniżeli prawo przewiduje. Przepisy te są zgodne z konstytucją, która o prawie łaski w najobszerniejszem znaczeniu nie wspomina (p. niżej § 34, 8, D).

P r a k t y k a. Badając wykonywanie kompetencyj prezydenckich w Polsce, spostrzega się z niemałem zdziwieniem, że prezydenci w szczupłym zakresie korzystali ze swoich uprawnień, nie wyczerpując ich nigdy w całości. Przytoczymy kilka

przykładów. Prezydent mianuje i zwalnia wyższych urzędników, nadaje stopnie oficerskie, mianuje sędziów i profesorów szkół akademickich, rozstrzyga więc o składzie personalnym wyższej administracji, korpusu oficerskiego, sądownictwa i szkolnictwa wyższego, lecz w praktyce kandydatów na te liczne i ważne stanowiska wybiera rada ministrów lub poszczególny minister, opierając się przytem nieraz na propozycji niższej instancji, i prezydent podpisuje nominacje lub dymisje stosownie do wniosku ministrów, kompetencje jego mają więc zwykle charakter formalny. Intensywniejsze wykorzystanie uprawnień jest jednak możliwe, bo prezydent może zakwestjonować każdą kandydaturę jemu przedstawioną, a uczyni to wtedy, gdy spostrzeże, że pod wpływem rozważań partyjnopolitycznych rząd proponuje kandydatów bez właściwych kwalifikacyj, należących do jednego obozu politycznego. Gdy się minister uprze przy swoim wniosku, prezydent może mu dać dymisję, mając według konstytucji prawo mianowania i zwalniania ministrów. Jak nominacja, tak też dymisja urzędnika, przez rząd popierana, może być przez prezydenta zakwestjonowana. Dzięki kompetencjom nominacyjnym wpływ prezydenta na administrację może sięgać bardzo daleko, przyczyniając się do podniesienia jej poziomu pod względem fachowym i etycznym, lecz jest to tylko cząstka jego uprawnień.

Prezydent może być obecny na każdem posiedzeniu rady ministrów i brać udział w dyskusji, może więc żądać, aby premjer przysyłał mu na czas porządek dzienny posiedzenia. Prezydent nie może wprawdzie objąć przewodnictwa na radzie ministrów ani głosować, lecz funkcje te nie są warunkiem koniecznym wpływania na uchwały tego ciała, w którem prezydent dzięki swemu wysokiemu stanowisku powinien być zawsze pierwszą osobą. Biorąc nietylko wyjątkowo, lecz regularnie udział w posiedzeniach rady ministrów, prezydent mógłby wpływać na decyzje rządu już w chwili ich powstawania, nie zaś dopiero po ich powzięciu, gdy ingerencja jest już trudniejsza, a zasadzie tej podlegałyby także projekty ustawodawcze, których olbrzymia większość jest tworem władzy wykonawczej, nie zaś ustawodawczej. Kwalifikacje i prawa nominacyj-

ne prezydenta umożliwiłyby mu wyciśnięcie piętna na ustawodawstwie, nawet przed wprowadzeniem dlań prawa veta.

Bez przesady powiedzieć można, że na zasadzie konstytucji obowiązującej udział prezydenta w rządach da się wielokrotnie zwiększyć, zwłaszcza wybitna może być jego rola w czasie przesileń politycznych, gdy chodzi o nominację gabinetu, który zdołałby z parlamentem współpracować. O rozmiarach ingerencji prezydenta w sprawy państwowe rozstrzyga jego takt, doświadczenie i głos opinji publicznej, reprezentowanej przez parlament, którego stanowisko każdy prezydent uważa za jeden z najważniejszych elementów swoich decyzyj.

Jak rząd, tak i parlament jest od prezydenta zależny, bo jeśli przeciwstawia się zamiarom głowy państwa w sposób nierzeczowy, prezydent może izby rozwiązać na wniosek rządu, a gdy rząd stanie po stronie parlamentu, prezydent może go zwolnić i dobrać do pomocy innych ministrów, których zawsze znajdzie, gdy jego polityka pozostawać będzie w zgodzie ze stanowiskiem opinji publicznej.

Zachowanie rezerwy w wyzyskaniu kompetencyj jest wskazane, o ile jest zgodne z zasadami, które przypominają, że nadmierny wpływ głowy państwa na politykę wewnętrzną i zagraniczną mógłby być uznany za przejaw tak niepopularnych w demokracjach rządów osobistych jednostki. Gabinet, który ma rękę nieszczęśliwą, ustępuje, lecz prezydent, który chce i powinien trwać na stanowisku aż do końca, jest powściągliwy w postępowaniu, zwłaszcza, że, jako głowa państwa, choćby nawet z partji wyszedł, musi rządzić bezpartyjnie, aby wszyscy obywatele bez różnicy przekonań, państwo popierający, mieli doń zaufanie. Słynne słowa Thiers'a, że monarcha konstytucyjny panuje, lecz nie rządzi, są nieścisłe, gdyż tak monarcha, jak i prezydent, powinien nietylko panować, lecz także rządzić, rządzić w sposób umiarkowany, trzymając się przedewszystkiem postanowień prawa i dążąc do zapewnienia państwu możności spokojnego rozwoju.

Praktyka polska nie jest odosobniona, stosunki analogiczne spotykamy w wielu innych republikach, nie mówiąc o monarchjach.

Literatura. Makowski, Stanowisko konstytucyjne prezydenta Rzplitej. Przegląd Wszechpolski, 1923, sierpień; Chrząszczewski, Prezydent. E 779; Gembarzewski, G. 1924, Nr. 39 oraz 1928, Nr. 10; Czuma, Problemat stanowiska głowy państwa w Polsce, 1930, Odpowiedzialność prezydenta. Droga, 1932; Piasecki, Zarys prezydentury republiki we Francji, 1931; Miller, Uprawnienia prezydenta Rzplitej w zakresie ustawodawstwa. Palestra, 1928; Ciechanow, La présidence de la République d'après des lois de la Pologne contemporaine, 1926; Sitnicki, Odpowiedzialność karna prezydenta Rzplitej. R. 1932, Nr. 2; Tenże, Najwyższe zwierzchnictwo sił zbrojnych w świetle przepisów ustrojowych. Wojskowy Przegląd Prawniczy, 1931, Nr. 1; Zając, Zasada swobody działania dowódcy jako podstawowa zasada taktyczna. Bellona, 38, 3; Gordon, Les nouvelles constitutions européennes et le rôle du chef de l'Etat, 1932. — Sejda, Ordery, odznaczenia i medale Rzplitej Polskiej, 1932; Wehr, Ordery i odznaczenia. E 565. — Lemkin, Amnestja, 1932.

§ 32. SEJM.

Przez sejm czyli parlament rozumiemy zebranie obywateli lub ich reprezentantów, powołanych do udziału w kierowaniu państwem. Sejm może być powszechny czyli walny, lub partykularny, np. dzielnicowy, wojewódzki itd.

I. Geneza. a) Anglja. Pod panowaniem anglosaskiem sejmem angielskim było zgromadzenie wasalów, t. zw. witenagemôt, mające głos doradczy w sprawach państwowych. Ciało to za królów normandzkich przemieniło się w wielką radę królewską, t. zw. magnum consilium, składającą się z bezpośrednich wasalów królewskich; mieli oni w szeregu spraw głos stanowczy i konieczny. Z biegiem czasu skład rady się powiększył przez członków lub przedstawicieli stanu duchownego, z których jedni mieli głos wirylny, podczas gdy inni mieli stanowisko delegatów grupy duchownych (wiek XIII). Jak w łonie duchowieństwa, tak też w łonie szlachty prawa były różne, gdyż jednych wasalów król wzywał imiennie na radę, innych — gromadnie. Wyższe duchowieństwo (prałaci) łączyło się z wyższą szlachtą czyli arystokracją, w czem widzieć należy zaczątek późniejszej izby lordów.

Ewolucja prawa wyborczego wyraziła się w ustaleniu zasady: każde hrabstwo wybiera dwuch delegatów; prawo wy-

borcze mają członkowie szlachty i wolni lennicy, później uzyskują je wszyscy właściciele ziemscy, mający 40 szylingów rocznej renty, oraz więksi dzierżawcy. W ten sposób wytworzyła się w radzie królewskiej reprezentacja własności gruntowej.

W r. 1264 powołano do rady delegatów większych miast i osad, tworząc w ten sposób przedstawicielstwo mieszczaństwa. Delegaci wiejscy gromadzili się bądź to oddzielnie, bądź to wspólnie z delegatami miejskimi, bądź to łączyli się z arystokracją, aż w XIV w. za rządów Edwarda III wspólność interesów wywołała złączenie się reprezentantów własności gruntowej z delegatami mieszczaństwa, przez co powstał zaczątek izby gmin. Parlament angielski stał się dwuizbowy, składając się z izby lordów i izby gmin i obejmował ponadto jako czynnik trzeci monarchę, co dziwić nie może, gdy się zważy, że parlament powstał z rady królewskiej. Ten ustrój utrzymał się do dziś, parlament angielski składa się z trzech czynników: króla, izby lordów i izby gmin.

Godność lorda, członka izby wyższej, przechodzi z ojca na syna, lecz powstać też może przez nominację królewską albo objęcie wysokiego urzędu lub wysokiej godności albo przez wybór. Jednakże przewagę mają członkowie dziedziczni, których w r. 1909 było 547 na ogólną liczbę 621 lordów.

Od XVI w. począwszy izba gmin uzyskuje coraz większą przewagę nad izbą lordów, wreszcie rozstrzyga o kierunku nawy państwowej. Według ustawy z 1885 r. izba ta liczyła 670 posłów a według ustawy z r. 1918 — 707; liczba ta spadła później na 615 (zwinięcie reprezentacji irlandzkiej po utworzeniu wolnego państwa irlandzkiego, z wyjątkiem reprezentacji północnej Irlandji). Okres prawodawczy, który dawniej trwał 7 lat, obejmuje od r. 1911 5 lat.

W r. 1832 rozpoczyna się demokratyzacja izby niższej przez reformę prawa wyborczego, która odbywa się stopniowo (p. wyżej t. I, str. 122 s.). Ustawa z r. 1832 przeprowadza sprawiedliwszy podział mandatów na okręgi wyborcze i przez to uszczupla wpływ arystokracji na skład izby, zwiększając reprezentację mieszczaństwa. Dzięki ustawie z r. 1867 liczba

wyborców powiększa się przeszło pięciokrotnie, osiągając $^1/_7$ część ludności. Reformy z lat 1867 — 1884 podnoszą tę liczbę do $^1/_6$ części ludności. Podczas niedawnej wielkiej wojny prawa wyborcze otrzymuje przeszło 8 miljonów obywateli, w czem około 6 miljonów kobiet 30-letnich. W roku 1923 może głosować przeszło 20 miljonów obywateli, a więc mniej więcej połowa ludności; później prawo wyborcze jeszcze rozszerzono. Naskutek tej ewolucji izba gmin przemienia się z ciała stanowego na sejm narodowy o charakterze wybitnie demokratycznym.

Głębsza reforma izby wyższej, często omawiana, dotychczas się nie powiodła, co stało się przyczyną ograniczenia jej praw w r. 1911. Bill finansowy może otrzymać sankcję królewską miesiąc po uchwaleniu przez izbę gmin, inne zaś bille— po uchwaleniu na trzech kolejnych sesjach izby gmin, skoro je izba lordów trzy razy odrzuci.

b) I n n e k r a j e, w s z c z e g ó l n o ś c i P o l s k a. W Europie monarchja absolutna przerywa w wielu państwach ciągłość rozwoju sejmu. We Francji królowie już w XIII w. zwoływali obywateli na zjazdy w celu przeprowadzenia narad nad sprawami państwowemi. W r. 1302 król Filip Piękny po raz pierwszy zgromadził trzy stany: duchowieństwo, szlachtę i obywateli na sejm powszechny, poczem wkrótce ustaliła się zasada, że pobieranie podatków wymaga zgody stanów. Olśnione blaskiem swych kompetencyj, stany dążyły do ujęcia w swe ręce steru nawy państwowej, lecz w walce z królami uległy i wpływy ich coraz malały, aż wreszcie Ludwik XIV (panował 1643—1715) przestał je zwoływać. Przerwa w ich pracy trwała aż do wybuchu rewolucji w r. 1789, gdy się zebrały znowu i podjęły dzieło reorganizacji ustroju państwowego.

Na ziemiach niemieckich sejmy powstały również w XIII i XIV ww. Sejm Rzeszy Niemieckiej składał się z trzech ciał: kolegjum elektorów (wybierających króla niemieckiego), kolegjum książąt i panów oraz ławy miast czyli delegatów miejskich. Państwo niemieckie dzieliło się na około 350 terytorjów, w których również spostrzegamy sejmy stanowe, obsyłane wyjątkowo także przez stan czwarty czyli chłopski. Okres złoty sejmu niemieckiego, w którym był on u szczytu swej potęgi,

przypada na wiek XV, a więc o przeszło 100 lat później, aniżeli we Francji.

W Polsce sejm składał się jak w Anglji z trzech czynników: króla, senatu i izby poselskiej, tak że dualizm państwowy oraz rozbicie władzy, stanowiące cechy państwa średniowiecznego (p. wyżej I 168 s.), pod względem formalnym nie istniały. Sejm polski powstał, jak w wielu innych państwach, z rady królewskiej, t. j. ze zjazdu walnego urzędników, zwoływanych przez króla i mających głos doradczy. Ustawa nieszawska z r. 1454 zorganizowała sejmiki, które z czasem uzyskały głos stanowczy i posyłały swe uchwały przez delegatów na zjazd walny. Delegaci mieli głos stanowczy, podczas gdy urzędnicy, jako członkowie rady królewskiej, czyli senatu, posiadali w zasadzie głos doradczy. Ustawa radomska z r. 1505 Nihil novi zrównała obie izby przez zasadę: król nie może stanowić nowych praw bez zgody senatu i posłów ziemskich. Sejmiki zachowano, lecz tylko dla wyboru i instrukcji posłów. Ustawa radomska była podstawą ustroju sejmu aż do upadku Rzplitej; tylko niektóre postanowienia uległy zmianie (prof. Balzer). Sejm polski był ciałem stanowem, lecz tem się różnił od wielu sejmów zagranicznych, że zasiadali w nim delegaci tylko jednego stanu, t. j. szlachty.

2. Charakter sejmu. Z sejmów stanowych powstały sejmy narodowe naskutek rozbicia ustroju stanowego i uświęcenia przez konstytucję zasady, że poseł jest przedstawicielem całego narodu i nie jest skrępowany żadnemi instrukcjami wyborców (art. 20 konstytucji polskiej). Poseł stanowy nie był reprezentantem stanu, lecz zastępował wyborców, od których otrzymywał mandat imperatywny w postaci instrukcyj. Poseł stanowy oświadczał wolę wyborców, którzy mogli go odwołać, poseł narodowy ma współpracować w tworzeniu woli narodu przezeń reprezentowanego i nie może być przez wyborców pozbawiony mandatu. Pomiędzy posłem stanowym i wyborcami istniał węzeł prawny, którego niema w stosunku posła narodowego do wyborców.

Jednakże długie dzieje sejmów stanowych pozostawiły ślad w umysłowości społeczeństw współczesnych, które nie zdołały przełamać bezwzględnie ich zasad, zwłaszcza, że ich fundamen-

tem są pewne właściwości natury ludzkiej wiecznotrwałe. Mimo wszelkich doktryn i nauk ludzie nie zdołają oczyścić swej duszy z porywów egoistycznych i stać się zupełnymi altruistami i społecznikami, myślącymi tylko o dobru innych i ogółu. Obywatele wybierają posłów nietylko dla załatwiania spraw państwowych, lecz także dla straży nad swojemi interesami w przekonaniu, że dobro państwa i dobro obywateli wzajemnie się warunkują i państwu nie może się dziać dobrze, gdy źle jest jego obywatelom. Czasowość mandatu poselskiego uzależnia faktycznie posła od wyborcy, który, niezadowolony z jego działania, nie odda nań głosu ponownie. Posłowie uważają się często za pełnomocników obywateli, którzy na nich głosowali, poseł robotników popiera szczególnie interesy tej gromady obywateli, nie inaczej aniżeli poseł, wybrany przez drobnych rolników i t. d. Różność interesów jest czynnikiem organizacyjnym, wywołującym tworzenie stronnictw politycznych.

Te spostrzeżenia stały się przyczyną całego szeregu teoryj wybitnych publicystów, głoszących, że sejm nie jest reprezentacją narodu, lecz składa się z delegatów grup społecznych. Według opinji wielu autorów posłowie nie są przedstawicielami woli jednolitej, lecz reprezentują interesy partykularne; podstawą sejmu są stronnictwa polityczne, a więc organizacje społeczne, a skutkiem tego sejm nie ma charakteru państwowego, lecz jest instytucją społeczną (Wawrzyniec Stein, Gneist, Riecker, Kelsen i inni). Rozważania te zawierają ziarnko prawdy i krytykują słusznie przepisy prawne o charakterze reprezentacji parlamentarnej. Redakcja tych przepisów z punktu widzenia dogmatycznego nie jest ścisła, lecz chcąc ją interpretować, trzeba uwzględnić historję jej powstania.

W prawach konstytucyjnych, określających stanowisko parlamentu, nie uregulowano wszelkich kwestyj, lecz rozpoznano sprawy, uważane za szczególnie doniosłe. Błąd wielu teoryj polega na tem, że ich autorowie kodyfikację cząstkową praw parlamentarnych uważają za wyczerpującą. Przepis konstytucji, że poseł jest przedstawicielem całego narodu, nie znaczy, że poseł nie reprezentuje wyborców, stronnictwa, klubu, lecz norma ta jest niedoskonałym wyrazem zasady, że poseł w swojem działa-

niu powinien dążyć do sharmonizowania interesów ogółu z interesami obywateli. Postulat ten wzmacnia norma, że poseł nie jest skrępowany instrukcjami wyborców, bo z przepisu tego wynika, że poseł, choć jest wybrańcem obywateli, nie potrzebuje się kierować ich wolą wyłącznie, lecz może od niej odbiegać, gdy tego wymaga interes ogółu. Swoboda poselska jest konsekwencją przełamania ustroju stanowego i ma zapobiec pognębieniu interesu ogólnego przez interesy partykularne. Zasada wyższości interesu ogólnego nad interesami wyborców obowiązuje nietylko posłów, lecz także obywateli. Jednakże głosowanie posła, wbrew tej zasadzie podjęte, jest ważne, podczas gdy instrukcje wyborców, z tą regułą sprzeczne, nie mają mocy na zasadzie postanowienia, zakazującego instrukcyj wiążących. Ustawodawca nie zabrania instrukcyj, lecz odbiera im moc, nawet wtedy, gdy one są zgodne z interesem państwa. Tak daleko posunięta sankcja jest wywołana trudnością odróżniania w praktyce instrukcyj dopuszczalnych od zakazanych, zwłaszcza wobec wzrostu ilości wyborców w państwach z demokratycznem prawem wyborczem.

Konstytucje współczesne, normujące stanowisko posła sposobem zwykłym, nie potępiają ani instrukcyj ani też idei, że poseł jest reprezentantem wyborców, nie głoszą bowiem, że poseł jest t y l k o przedstawicielem całego narodu.

3. D w u i z b o w o ś ć. Sejm dwuizbowy wytworzył się w wielu państwach na mocy rozwoju dziejowego, u którego początku spostrzegamy radę królewską, składającą się z niektórych tylko obywateli. Gdy wzrosła liczba obywateli uprawnionych, obok izby wyższej czyli senatu zjawia się izba niższa czyli poselska. Ustrój dwuizbowy raz wprowadzony utrzymuje się przeważnie przez wieki, ustępując tylko czasowo miejsca systemowi jednoizbowemu, zwłaszcza w chwilach krytycznych i przełomowych, jak w Anglji w r. 1649, we Francji od r. 1789 do r. 1795, 1848 r. do 1851, 1871 r., w Niemczech 1848 r., w Polsce odrodzonej od 1919 r. do 1922 r. i t. d. Dwuizbowość stanowi regułę, jednoizbowość — wyjątek, który jest aktualny zwłaszcza w państwach mniejszych lub drobnych, jak Finlandja, Hiszpanja (od 1931 r.), Litwa, Łotwa, Estonja. Powszechność i trwałość zasady dwuizbowości świadczą o jej znaczeniu i wartości.

O c e n a d w u i z b o w o ś c i. Każdy projekt wymaga obrad i uchwał dwóch izb, praca jest więc zwykle gruntowniejsza i bardziej wszechstronna aniżeli w parlamencie jednoizbowym, zwłaszcza, że skład obu izb wszędzie jest różny. Doświadczenie uczy, że poziom umysłowy członków izby wyższej jest lepszy od poziomu umysłowego posłów. Pierwsza izba liczy zwykle wśród swych członków więcej znawców od izby drugiej. Wprawdzie w parlamencie dwuizbowym uchwalenie projektu wymaga zwykle więcej czasu, aniżeli w parlamencie jednoizbowym, lecz pośpiech raczej szkodzi pracy prawodawczej, a jeśli wyjątkowo jest konieczny, da się osiągnąć także w sejmie dwuizbowym, gdzie już nieraz uchwalano projekty w ciągu kilku dni. Izba niższa, z wyborów demokratycznych powstała, może być skłonna do postępowania jednostronnego, radykalnego, niesprawiedliwego, gwałcącego potrzeby i dążenia ważkich grup społecznych, a wtedy cenną przeciwwagą może stać się izba wyższa, która, kierując się więcej od izby niższej rozwagą i rozumem, hamuje jej rozpęd i przyczynia się do złagodzenia jej postanowień. O izbie wyższej powiedziano, że decydują w niej zasady, zaś w izbie niższej — interesy; w każdym razie obrady pierwszego ciała są naogół spokojniejsze od obrad drugiego. Stosunek obu izb wywołał wielkie spory, zwłaszcza w państwach, w których izba wyższa przeciwstawiała się bezwzględnie uchwałom izby niższej. W Anglji wywołała ta polityka żądanie usunięcia izby wyższej i spowodowała ograniczenie jej kompetencyj w r. 1911. Wielu żąda równorzędności obu izb, lecz nawet tam, gdzie ta norma obowiązuje, izba niższa ma przewagę, jak np. we Francji, co zwykle jest skutkiem składu izby wyższej. Izba ta ma podstawę węższą od drugiej izby, opartej na wyborach większych rzesz obywateli. Różny skład obu izb jest konieczny, bo jedna izba nie może być powtórzeniem drugiej, co uznaje także prawo polskie, dając prawo głosowania do sejmu obywatelom pełnoletnim, podczas gdy do senatu głosować mogą tylko obywatele 30-letni.

Walka o równorzędność izb jest sporem o ich kompetencje; w sporze tym wielkie znaczenie ma skład izby wyższej, który powinien być zgodny z charakterem państwa nowoczesnego, nie

może więc mieć, jak w Anglji, charakteru stanowego, lecz powinien wykazywać cechy parlamentu, jako reprezentacji całego narodu. Budowa senatu zależy od właściwości narodu, lecz można ogólnie stwierdzić, że w senacie powinny się znaleźć czynniki, nieobecne w izbie niższej lub obecne w niedostatecznej liczbie, bo tylko wtedy parlament będzie wiernym obrazem sił narodu. Doświadczenie uczy, że w izbie niższej wielką przewagę mają politycy. W celu zrównoważenia ich wpływów może być wskazane utworzenie izby wyższej z wybrańców organizacyj niepolitycznych, jak samorząd, związki zawodowe, kościoły, uniwersytety, sądownictwo.

W razie nadania senatowi zbyt szczupłych, jak w Polsce, kompetencyj, kwestja jego składu traci na znaczeniu, bo sama instytucja nabiera charakteru podrzędnego.

W teorji odróżniać można 3 rodzaje izb wyższych: dziedziczne, mianowane i wybrane, lecz w praktyce te kategorje nie wystarczają. Jedna i ta sama izba wyższa może się składać z członków dziedzicznych, mianowanych i wybranych, a oprócz tego mogą do niej należeć jednostki wskutek piastowania pewnego urzędu lub godności. Urząd lub godność może być uzyskana na mocy zasady dziedziczenia, nominacji, wyboru. Gdy np. prawo zarządza, że prezes sądu najwyższego jest członkiem izby wyższej, nie jest on członkiem ani dziedzicznym, ani mianowanym, ani wybranym, lecz uzyskał krzesło w izbie na mocy swego urzędu, który piastuje wskutek nominacji; lecz jest rzeczą możliwą, że wybór rozstrzyga o godności, która daje prawo do krzesła w izbie, gdy np. rektor uniwersytetu, wybrany przez profesorów, jest członkiem izby.

Senat polski pochodzi, jak sejm, z wyborów, lecz grono wyborców jest szczuplejsze wskutek podwyższenia granicy wieku.

Definicja izby wyższej. Jest to izba parlamentu dwuizbowego, która ma odrębne podstawy prawne i dla egzystencji przedstawicielstwa narodowego nie jest konieczna.

W innych definicjach spotykamy określenie, że izba wyższa jest częścią parlamentu, co nie wystarcza, gdyż częścią jest też komisja parlamentu. Nie da się też utrzymać teza, że izba wyższa jest izbą o odrębnych podstawach, bo odrębne podstawy

ma też druga izba. Potrzebne jest kryterjum konieczności istnienia.

4. Prawo wyborcze jest przedmiotowem, jako ogół przepisów o wyborach. Na prawie przedmiotowem opiera się prawo wyborcze w znaczeniu podmiotowem. Podmiotowe prawo wyborcze wielu autorów dzieli na czynne i bierne, rozumiejąc przez pierwsze prawo do wybierania, przez drugie wybieralność. Jest rzeczą jasną, że oba przymiotniki czynne i bierne są nielogiczne. Prawo wybierania, mając charakter obowiązujący, jest czynnem, jak wogóle wszystkie jednostce przysługujące prawa subjektywne. Wybieralność nie może być prawem biernem, t. j. nieczynnem, bo oznacza również prawo moc mające. Chcąc być ścisłym, t. zw. czynne prawo wyborcze należy nazywać prawem wybierania, a t. zw. bierne prawo wyborcze — wybieralnością. W obu wypadkach mamy do czynienia z prawami podmiotowemi.

I. Prawo wybierania. Konstrukcja tego prawa jest sporna. Jedni autorowie przyjmują, że jest ono prawem podmiotowem, podczas gdy inni uważają je za funkcję publiczną. Ta druga opinja miesza wybieranie z prawem do wybierania; wybieranie jest niewątpliwie funkcją publiczną, lecz obywatel może mieć prawo wybierania, które jako wypływ prawa przedmiotowego zawdzięcza swe powstanie, swoją treść i trwałość ustawodawcy. Ustawodawca nadaje prawa wyborcze według swego uznania, może je jednym obywatelom dać, innym odmówić, niesłuszny więc jest dawny pogląd, że prawo wybierania ma charakter przyrodzony, t. j. od prawodawcy niezależny.

Prawo wybierania otrzymuje obywatel nie w cudzym interesie, lecz we własnym interesie, aby móc dać wyraz swemu stanowisku politycznemu, podejmując funkcję wybierania.

Zasada powszechności. Prawo wybierania nie może być powszechnem w znaczeniu bezwzględnem, bo pewne kategorje jednostek są zawsze odeń wyłączone, jak dzieci, umysłowo chorzy, pozbawieni praw, ciężcy zbrodniarze i t. d. Mimo tych ograniczeń, prawo wybierania nazywa się powszechnem pod warunkiem, że nie zna ani cenzusu majątkowego, ani cen-

zusu wykształcenia. Zasada powszechności ma więc znaczenie negatywne, jako wyłączenie tych cenzusów.

C e n z u s m a j ą t k o w y. Pierwsza konstytucja francuska z r. 1791 uświęciła cenzus majątkowy, dając prawo wybierania tym, którzy opłacali podatki wartości 3-ch dni roboczych. Konstytucja z r. 1793 cenzus ten skreśliła, lecz karta konstytucyjna z r. 1814 wprowadziła wysoki cenzus majątkowy, żądając opłacania podatków bezpośrednich w kwocie 300-tu franków rocznie. Wskutek rewolucji z r. 1848 zasada powszechności zwyciężyła we Francji i przyjęła się także w Niemczech, gdzie znalazła wyraz w ustawie wyborczej z r. 1849. Cenzus ten należy odrzucić, bo zbyt trudno określić jest jego wysokość. Jeśli jest on znaczny, prawo wyborcze ma charakter plutokratyczny, wyłączając od głosowania klasy pracujące, bez których poparcia państwo współczesne obyć się nie może, a jeśli jest drobny, nie ma on wpływu na wynik wyborów, dyskwalifikując niewielu obywateli, lecz działa ujemnie, będąc zbyt łatwą bronią w rękach agitatorów, atakujących masy posiadające.

C e n z u s w y k s z t a ł c e n i a. Wysoki cenzus majątkowy może stać się przyczyną wprowadzenia cenzusu wykształcenia, który ma zapewnić państwu współpracę inteligencji mniej zamożnej. Cenzus wykształcenia da się usprawiedliwić tylko w połączeniu z cenzusem majątkowym. Inne znaczenie ma niski cenzus wykształcenia, żądający od wyborców tylko umiejętności czytania i pisania albo tylko czytania. Cenzus ten wyłącza od wyborów analfabetów, nie ma więc racji bytu w krajach o rozwiniętej oświacie powszechnej. Cenzus ten da się usprawiedliwić jako instytucja przejściowa w państwie, w którem natychmiastowe uprawnienie najszerszych warstw obywateli mogłoby zaszkodzić ważnym interesom publicznym. Doświadczenie uczy, że niski cenzus wykształcenia staje się dźwignią oświaty, bo obywatele, pozbawieni prawa wyborczego, dbają troskliwie o wykształcenie dzieci, aby mogły uzyskać prawo, dla rodziców niedostępne. Należy też zaznaczyć, że oświata nie poręcza wprawdzie dobrego wykonywania prawa wyborczego we wszystkich wypadkach, lecz w każdym razie ułatwia wykonywanie obowiązków politycznych.

Wielokrotność. Prawo wyborcze może być równe lub nierówne. Formą nierówności jest wielokrotność czyli pluralność prawa wyborczego, wprowadzona nasamprzód przy wyborach komunalnych w Anglji i Szwecji. Wielokrotność obowiązywała w Belgji przy wyborach parlamentarnych od r. 1893 do r. 1921; wtedy ją zniesiono. Na mocy pluralności obywatel belgijski mógł mieć dwa a nawet trzy głosy dodatkowe. System ten, oceniany abstrakcyjnie, wydaje się być najlepszym, bo unika wad równości, która nie uwzględnia, że ludzie równi nie są, i ma zalety powszechności, bo daje prawo wyborcze wszystkim obywatelom. Trudności niepokonalne wywołuje jednak ustalenie przesłanek głosów dodatkowych. Gdy o nadaniu głosu dodatkowego rozstrzyga wiek, trudność polega na oznaczeniu roku, od którego mają się rozpoczynać większe uprawnienia wyborcze. W tym wypadku okazuje się natychmiast, że wielokrotność pozornie tylko nie posiada wad równości, opiewając np., że obywatele 35-letni, żonaci lub wdowcy, mający potomstwo legalne, posiadają głos dodatkowy. Prawo wyborcze stawia obywateli, należących do tej kategorji osób, na jednym poziomie, aczkolwiek ich doświadczenie, poziom umysłowy, zdolności mogą być najbardziej różne. Inną przesłanką głosu dodatkowego może być cenzus majątkowy lub wykształcenia, o których wartości była mowa. Wysoki cenzus wykształcenia, dający głos dodatkowy obywatelom z wykształceniem uniwersyteckiem, mógłby mieć wpływ na wynik wyborów tylko, gdyby ilość głosów z tego powodu przysługujących jednostce była bardzo wielka, lecz trudno byłoby taką zasadę usprawiedliwić. Wyposażenie ludzi z wyższem wykształceniem jednym głosem dodatkowym nie może uchylić skutków zasady powszechności prawa wyborczego. Idea wielokrotności opiera się na dążeniu do uwzględnienia nierówności, dzielących wyborców, lecz urzeczywistnienie tej idei nie dało dotychczas zadawalniających rezultatów. Stronictwa decydują się na popieranie tej zasady w nadziei, że im dopomoże do utrzymania lub nawet zwiększenia ich stanu posiadania.

System kurjalny i klasowy. Formą nierówności prawa wyborczego jest system kurjalny, dzielący wyborców na szereg klas czyli kuryj, wybierających różną ilość posłów. Sy-

stem ten obowiązywał w Austrji aż do r. 1907, gdzie było 5 kuryj. W kurji wielkiej własności 1 mandat przypadał na 64 wyborców, na Śląsku nawet na 16-tu, w kurji izb handlowych i przemysłowych — na 26 wyborców, w kurji miast — na 4.193, w kurji gmin wiejskich — na 12.290, w kurji powszechnej — na 67.503 wyborców (p. wyżej I 124 s). Podobne znaczenie miał pruski trójklasowy system wyborczy, dzielący wyborców na 3 klasy, stosownie do sum, opłacanych przez obywateli bezpośrednich podatków państwowych i komunalnych. Do pierwszej klasy należeli podatnicy, opłacający najwyższe podatki aż do wysokości $^1/_3$ ogólnej sumy podatkowej. Drugą klasę tworzyli ci, którzy płacili z kolei najwyższe podatki aż do wysokości drugiej trzeciej sumy podatkowej. Trzecia klasa obejmowała resztę obywateli, nawet tych, którzy podatków nie opłacali; ustawa przyjmowała, że płacą oni 3 marki podatków rocznie. Według statystyki z r. 1893 do pierwszej klasy należało w liczbach okrągłych $3^1/_2$% wyborców, do drugiej — 12%, a do trzeciej — $84^1/_2$% wyborców. Każda klasa wybierała równą ilość elektorów, którzy wybierali posłów. Oceniając ten system, hr. Bismarck oświadczył, że jest on najnędzniejszym ze wszystkich, jakie dadzą się pomyśleć (das elendeste Wahlrecht).

W nauce proponowano oparcie prawa wyborczego na podziale ludności na zawody. Każdy zawód wybierałby odpowiednią ilość posłów. Określenie dokładne pojęcia zawodu i liczby mandatów nań przypadających wywołałoby jednak wielkie spory i trudności i wymagałoby zorganizowania zawodów w postaci związków prawno-publicznych. System ten nie ułatwiłby pracy parlamentarnej, bo obawiać się należy, że zawody zorganizowane broniłyby jeszcze intensywniej własnych interesów, aniżeli to czynią ich członkowie z własnej inicjatywy w parlamentach współczesnych. Wprowadzenie tej instytucji zbliżyłoby życie współczesne do epoki sejmów stanowych, oznaczając potępienie zasady, że poseł jest przedstawicielem całego narodu i powinien bronić interesów ogółu, nie zaś tylko jednostek lub ich grup. Dla przedstawicieli zawodów byłoby miejsce odpowiednie w naczelnej izbie gospodarczej, która według art. 68 konstytucji polskiej ma powstać z połączenia reprezentacyj sa-

morządowych poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a mianowicie: izb rolniczych, handlowych, przemysłowych, rzemieślniczych, pracy najemnej i innych.

P r z e s ł a n k i p r a w a w y b o r c z e g o. Do przesłanek prawa wyborczego należy przedewszystkiem przynależność państwowa czyli obywatelstwo, z czego wynika, że cudzoziemcy są zwykle pozbawieni prawa wyborczego. Związani z własną ojczyzną, obcokrajowcy mogliby łatwo popaść w konflikt obowiązków, jako podmioty praw politycznych w dwu lub kilku państwach. Prawa polityczne uchodzą za korelat czyli odpowiednik powszechnej powinności wojskowej, a że cudzoziemcy jej nie ulegają, nie mają też prawa wybierania. Inna tradycyjna przesłanka prawa wyborczego, to płeć męska, lecz coraz więcej państw uprawnia na polu politycznem kobiety. W Anglji kobiety posiadały prawo wyborcze do r. 1832; w r. 1917 odzyskały to prawo kobiety 30-letnie. W Ameryce Północnej kobiety otrzymały prawo wybierania w Wirginji w r. 1699, w trzech innych kolonjach angielskich — w XVIII w., w wielu stanach Ameryki Północnej w XIX stuleciu, wreszcie XIX-ta poprawka do konstytucji amerykańskiej z r. 1920 usunęła przesłankę płci. Prawo wyborcze do parlamentów stanowych, będące przesłanką prawa wyborczego do obu izb kongresu amerykańskiego, przysługuje obywatelom bez różnicy płci. W państwie polskiem kobiety bez walki uzyskały równouprawnienie wyborcze na mocy ordynacji do pierwszego sejmu polskiego z dnia 28 listopada 1918 r. Praw politycznych nie mają kobiety przedewszystkiem we Francji i we Włoszech. Trzecią przesłanką prawa wybierania jest wiek, który ustawy wyborcze określają w sposób najrozmaitszy, począwszy od lat 20-tu i mniej, a skończywszy na 30-tu latach i nawet wyższym wieku. Według konstytucji polskiej prawo wybierania do sejmu ma każdy obywatel, który w dniu ogłoszenia wyborów ukończył lat 21, a prawo wybierania do senatu ma każdy wyborca sejmowy, który w tym dniu ukończył lat 30 (art. 12 i 36). W Polsce pełnoletność polityczna wyborców sejmowych zbiega się z pełnoletnością prawa cywilnego. Wyłączenie osób pełnoletnich od głosowania do sejmu da się do pewnego stopnia usprawiedliwić w państwie, w którem prawa wyborczego nie mają

osoby niesamodzielne, lecz po przyjęciu zasady powszechności, stanowisko to nie da się obronić. Odrębnie oceniać trzeba wybory do senatu, który przeznaczony do hamowania rozpędu sejmu, ma się opierać na głosowaniu ludzi wiekiem dojrzalszych. Czwartą przesłanką prawa wyborczego jest dłuższy pobyt w gminie, którego nie zna sejmowe prawo polskie. Prawo wybierania w Polsce ma obywatel, który zamieszkuje w okręgu wyborczym przynajmniej od przedednia ogłoszenia wyborów w Dzienniku Ustaw, lecz wyborca senacki w dniu ogłoszenia wyborów do senatu musi mieszkać w okręgu wyborczym przynajmniej od roku. Jednakże nie tracą prawa wyborczego świeżo osiedli koloniści, którzy opuścili poprzednie miejsce zamieszkania, korzystając z reformy rolnej, ani też robotnicy, którzy zmienili miejsce pobytu wskutek zmiany miejsca pracy, ani wreszcie urzędnicy państwowi, przeniesieni służbowo (art. 12 i 36 konstytucji). Wskutek tych wyjątków, zasada dłuższego pobytu, jako przesłanka prawa wyborczego, przy wyborach do senatu obowiązuje w skromnym zakresie. Wiele ustaw wyborczych, zwłaszcza dawniejszych, żąda, aby wyborca czas dłuższy, np. kwartał, pół roku, rok, dwa lata mieszkał w gminie, w której odbywa się głosowanie. Przesłanka rezydencji oznacza popieranie ludności stałej na niekorzyść niestałej i jest politycznie wskazana, o ile państwo nie może mieć zaufania do żywiołów, przenoszących się z miejsca na miejsce. Długi termin rezydencji, np. roczny lub dwuletni, daje się najwięcej we znaki sferom robotniczym i bywa dlatego przez nie zwalczany, chyba że obowiązuje dla nich, jak w Polsce, wyjątek.

O s o b y w y ł ą c z o n e. Wyłączone od prawa wyborczego są osoby jego niegodne, np. jednostki, pozbawione praw lub ukarane za przestępstwo hańbiące. Do wyłączonych osób należą też jednostki, pozostające pod opieką lub kuratelą, które, nie posiadając samodzielności prywatno-prawnej, nie mają też samodzielności publiczno-prawnej. Wiele praw wyborczych odmawia prawa wybierania osobom, wspieranym przez dobroczynność publiczną, lecz przepis ten jest słuszny tylko, o ile nie dotyczy obywateli, którzy bez własnej winy przejściowo tylko odwołać się musieli do pomocy administracji ubogich. W Polsce

prawo wybierania nie przysługuje: 1) pozbawionym całkowicie lub częściowo własnowolności, tudzież upadłym dłużnikom — w czasie trwania tego stanu, 2) pozbawionym z mocy orzeczenia sądowego władzy ojcowskiej względnie rodzicielskiej — w czasie trwania tego stanu, 3) prawomocnie skazanym wyrokiem sądowym, jeśli zarazem orzeczono oddanie względnie dopuszczalność oddania pod dozór policyjny lub do domu pracy — na czas trwania dozoru lub pobytu w domu pracy, w każdym razie przez lat trzy po prawomocności wyroku, o ile w myśl innych przepisów pozbawienie praw wyborczych nie rozciąga się na czas dłuższy, 4) nadto w b. dzielnicach: rosyjskiej, austrjacko-węgierskiej i pruskiej prawomocnie skazanym za przestępstwa, w ordynacji wyborczej wskazane, oraz osobom, skazanym prawomocnie przez sądy wojskowe za przestępstwa, wyliczone w ustawie wyborczej (art. 3 ustawy z dnia 28 lipca 1922 r., zawierającej ordynację wyborczą do Sejmu, Dz. U., Nr. 66, poz. 590). Kodeksy karne dzielnicowe, w ordynacji wyborczej przytoczone, straciły moc, obowiązują zaś odpowiednie przepisy kodeksu karnego z 11 lipca 1932 r., Nr. 60, p. 571, oraz przepisy wprowadzające (tamże, p. 573); tak samo zmienił się kodeks karny wojskowy: od 1 stycznia 1933 r. obowiązuje kodeks z 21 października 1932 r., Nr. 91, p. 765. Wskazane byłoby ogłoszenie tekstu ordynacji wyborczej z uwzględnieniem zmian, przez nowe przepisy wywołanych, aby w razie wyborów komisje i obywatele mogli się orjentować w przepisach wyborczych.

Kto został pozbawiony prawa wybierania na obszarze jednej dzielnicy, traci to prawo na całym obszarze Rzplitej (a. 4 ord. wyb. tamże). Przepisy te rozwijają art. 14 konstytucji, który jest wadliwie zredagowany, bo o osobach, pozbawionych prawa wybierania, oświadcza, że nie mogą one korzystać z prawa wyborczego. Od osób wyłączonych odróżnić trzeba osoby, które prawo wyborcze posiadają, lecz nie mogą z niego korzystać. Według szeregu ustawodawstw, wojskowi w służbie czynnej nie mogą głosować; ustawodawca pragnie, aby te osoby trzymały się zdala od walk politycznych. Konstytucja polska zalicza te osoby do wyłączonych, stanowiąc, że wojskowi w służbie czynnej nie mają prawa głosowania (art. 12).

II. Obowiązek wybierania. Wielu wyborców nie korzysta z prawa wyborczego; zdarza się, że głosuje 60%, 70% uprawnionych a liczby te przy wyborach pośrednich spadaja nieraz nawet do 20 i 10%. Dlatego wiele ustaw wprowadziło obowiązek wybierania, przewidując kary za abstynencję wyborczą. W dawnej Austrji ustawa z 26 stycznia 1907 r. upoważniła kraje do wprowadzenia obowiązku wybierania dla wyborów do izby poselskiej w Wiedniu, z czego skorzystało 6 krajów niemieckich. Obowiązek ten przewidują też prawa innych państw, zwłaszcza przy wyborach pośrednich, nakładając go w tym przypadku na elektorów. W nauce obowiązek wybierania uzasadniają charakterem tego prawa, jako funkcji publicznej, której spełnienie nie może zależeć od uznania uprawnionego. Jednakże wybieranie, nie zaś prawo wybierania jest funkcją publiczną, a nie każdy uprawniony do spełnienia funkcji, jest w zasadzie obowiązany do skorzystania ze swego prawa. Ustawodawca oczywiście może stworzyć obowiązek wybierania i zdoła przekonać obywateli o celowości swego przepisu, o ile ustawa w praktyce okaże się skuteczną. Doświadczenie nie przemawia na korzyść takiej reformy prawodawczej, tak, że sprawę tę pozostawić należy działaniu i energji stronnictw politycznych, które przez odpowiednią agitację przynaglają obywateli do wykonania prawa wybierania.

III. Wybieralność. Przez wybieralność rozumiemy prawo do kandydowania, jako uprawnienie, będące pod ochroną prawa publicznego. Wybieralność może być powszechną lub ograniczoną, jak prawo wybierania. Wybieralność jest powszechną, gdy nie zależy od cenzusu majątkowego, ani cenzusu wykształcenia. Od zasady powszechności odróżnić należy przesłanki wybieralności, do których zastosować można analogicznie wiele wywodów o przesłankach prawa wybierania. Prawo może żądać od posła starszego wieku, aniżeli od wyborcy, np. w Polsce prawo wybieralności ma każdy obywatel, o ile ukończył lat 25 względnie 40, gdy chodzi o wybory do senatu (art. 13 i 36 konstytucji). Przesłanka wieku dla izby poselskiej nie ma wielkiego znaczenia, bo wyjątkowo tylko kandydują osoby młodsze. Inna przesłanka głosi, że kandydat na posła powinien od

pewnego czasu posiadać przynależność państwową lub mieszkać w państwie. Przepis ten wytłumaczyć należy nieufnością do osób, które nie zrosły się dostatecznie z życiem publicznem w kraju i nie znają jego potrzeb. Dawniejsze prawa żądały nieraz od kandydata na posła, aby miał miejsce zamieszkania w okręgu wyborczym, lecz przepis ten utrudniał wybór odpowiedniego kandydata i stawał się przyczyną popierania ludzi szerszemu ogółowi nieznanych i nie mających kwalifikacyj do występowania w roli przedstawiciela narodu. Według konstytucji polskiej wybieralność jest niezależna od miejsca zamieszkania w kraju lub zagranicą, czy to chodzi o wybory do sejmu, czy też do senatu (art. 13 i 36 konstytucji, art. 5 ord. sejm. i art. 3 ord. wyb. do senatu, Dz. U., 66, poz. 591). Dawniej grało rolę także, wśród przesłanek wybieralności, wyznanie, lecz przepis ten stracił moc z chwilą uświęcenia zasady wolności wyznania. W Anglji aż do czasu emancypacji katolików obywatel wyznania katolickiego nie mógł posłować; w Niemczech aż do r. 1848 wybieralności nie posiadała osoba, należąca do wyznania niechrześcijańskiego. W szeregu państw nie mogą kandydować różne kategorje urzędników państwowych, ani też dostawcy państwowi, ani też duchowni, ani wojskowi w służbie czynnej. W Anglji utrzymała się do dziś zasada, odmawiająca wybieralności szeregowi urzędników. We Francji urzędnik może ubiegać się o mandat poselski, lecz traci urząd, skoro wejdzie do parlamentu. Z tego wynika, że od niewybieralności odróżnić trzeba niemożność łączenia stanowiska posła z innem stanowiskiem (incompatibilitas). Osoba niewybieralna nie może zostać posłem, tak że wybór jest nieważny, podczas gdy osoba, nie mogąca łączyć stanowisk, posiada wybieralność, lecz traci stanowisko w razie otrzymania mandatu poselskiego. Według konstytucji polskiej państwowi urzędnicy administracyjni, skarbowi i sądowi nie mogą być wybierani w tych okręgach, w których pełnią swoją służbę. Przepis ten nie dotyczy urzędników, pełniących swą służbę przy władzach centralnych, inaczej nie mogliby wogóle kandydować, bo ich okręgiem urzędowania jest całe państwo (art. 15). Przepis ten ma zapobiec wykorzystywaniu wpływów, zdobytych przez urzędowanie, na korzyść uzyskania

mandatu parlamentarnego. Pracownicy państwowi i samorządowi, z chwilą wyboru na posła, otrzymują na czas trwania mandatu poselskiego urlop. Przepis ten nie dotyczy ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni (art. 16). Przepisy te stosują się także do wyborów senackich (art. 37 konstytucji). Prawo polskie nie przyjęło angielskiej zasady niewybieralności urzędników, ani też francuskiej zasady niepołączalności mandatu z jakim urzędem, lecz pozwala pracownikom państwowym i samorządowym na łączenie mandatu z urzędem; jednakże wzbrania im wykonywania funkcyj urzędowych, od których ich odsuwa przez urlop. Prawo polskie nie różni się wiele od francuskiego, bo według obu praw urzędnik nie może wykonywać swych kompetencyj po przyjęciu mandatu. Pobudki ograniczeń urzędniczych są różne. Ustawodawca może pragnąć, aby urzędnik nie brał udziału w czynnej polityce, bo doświadczenie uczy, że praca parlamentarna jest przeszkodą faktyczną w urzędowaniu, a gdy urzędnik nawet spełnia swe funkcje, grozi niebezpieczeństwo, że wyborcy o innych przekonaniach politycznych stracą doń zaufanie. Zauważyć też trzeba, że urzędnik jest zwykle zależny od rządu, a jako poseł powinien być osobą niezawisłą, aby móc dobrze bronić interesów społeczeństwa. Jednakże potrzeba wprowadzenia do parlamentu znawców skłoniła wiele praw, wśród nich prawa niemieckie, do odrzucenia zasady francuskiej i przyjęcia przepisu, że urzędnik może posłować. Stanowisko prawa polskiego jest kompromisowe, zwłaszcza jego przepis, pozwalający ministrom, wiceministrom i profesorom wyższych uczelni na posłowanie. Stworzenie przepisu na rzecz profesorów wszystkich wyższych uczelni nie jest słuszne, bo trudno pogodzić pracę parlamentarną z pracą profesorską w uniwersytecie prowincjonalnym. Conajwyżej byłby słuszny przepis na rzecz profesorów wyższych uczelni w stolicy państwa, będącej też siedzibą urzędową ministrów i wiceministrów.

IV. Okręgi wyborcze i obwody głosowania. W celu przeprowadzenia wyborów państwo jest podzielone na okręgi wyborcze, a okręgi wyborcze zwykle — na obwody głosowania, w których obywatel oddaje głos. Miarą podziału państwa na okręgi i obwody wyborcze jest zwykle liczba ludności.

Pogląd ten przyjęła już konstytucja francuska z 24 czerwca 1793 r., stanowiąc, że jeden mandat przypada na 40.000 ludności. Według ustawy angielskiej z r. 1885 jeden mandat ma przypadać na 50.000 — 54.000 dusz, według ustawy wyborczej niemieckiej z r. 1869 podzielono państwo na jednomandatowe okręgi wyborcze, z których każdy miałby 100.000 ludności. Jednakże prawo niemieckie aż do czasu rewolucji z r. 1918 nie uwzględniło zmian w osiedleniu ludności, wywołanych po r. 1866-67 przedewszystkiem przez uprzemysłowienie kraju i umiastowienie ludności. Dlatego okręgi niemieckie posiadały najrozmaitszą ilość ludności, jedne nawet poniżej 100.000, inne powyżej 500.000, a jednak wybierały po jednym pośle. Prawo austrjackie z roku 1907 przyjęło zasadę nierówności okręgów wyborczych. Różnice istniały przedewszystkiem pomiędzy poszczególnemi narodowościami, np. według obliczeń z r. 1907 Włosi mieli jeden mandat na 38.000 ludności, Rusini — na 102.000; w Austrji Dolnej przypadał jeden mandat na 35.000 ludności, w Galicji — na 69.000; w miastach jeden mandat miało przeciętnie 32.000 ludności, na wsiach przeciętnie 55.000 (p. wyżej t. I, str. 124). Pierwsza ordynacja polska z dnia 28 listopada 1918 r. (Dz. Pr., Nr. 18, poz. 36) głosiła, że jeden poseł przypada przeciętnie na 50.000 ludności (art. 12). Obowiązująca ordynacja z 28 lipca 1922 r. przepisu takiego nie zawiera, lecz postanawia, że obywatele wybierają 444 posłów, tak że jeden mandat przypada mniej więcej na 61.000 ludności, o ile weźmie się za podstawę obliczeń ilość ludności z r. 1922, liczącej około 27 miljonów. Zasada równości okręgów wyborczych jest prostsza, zasada ich nierówności — sprawiedliwsza, bo jak niema równych ludzi, tak też niema równych gromad ludzkich. Jednakże dokładne obliczenie nierówności przez ustalenie znaczenia okręgu napotyka na wielkie trudności ze względu na brak uznanych kryterjów, które musiałyby decydować w praktyce. W razie uświęcenia przez prawo zasady równości lub nierówności, trzeba od czasu do czasu poprawiać podział kraju na okręgi, stosownie do ruchów ludności. Rewizja ta powinna być dziełem ustawodawcy lub trybunału administracyjnego, nie zaś władzy wykonawczej, która mogłaby nadużyć swej władzy do uprawiania t. zw. geometrji wyborczej.

W razie przyjęcia zasady proporcjonalności, ustawodawca tworzy okręgi wielomandatowe o równej lub różnej ilości mandatów.

Według ordynacji sejmowej z r. 1922 obszar Rzplitej dla przeprowadzenia wyborów dzieli się na okręgi wyborcze. Podział na okręgi oraz liczbę posłów, przypadającą na poszczególne okręgi, wskazuje załącznik do tej ustawy. Wyborcy wybierają 444 posłów w okręgach wielomandatowych, liczących od 14 (m. Warszawa) do 4 mandatów. Po każdym powszechnym spisie ludności, podział na okręgi wyborcze i przydzielenie do nich mandatów będą nanowo określone przez oddzielną ustawę. Każdy okręg wyborczy dzieli się na obwody głosowania, liczące w zasadzie nie więcej, aniżeli 3.000 mieszkańców (art. 9 — 12). Spis ludności odbył się 9 grudnia 1931 r., przyczem rozstrzygał stan liczebny, istniejący o północy z 8 na 9 grudnia (rozp. rady ministrów z 2.9.31, Nr. 80, p. 629), lecz ustawy o nowym podziale wyborczym państwa nie ogłoszono. W r. 1932 było 32 milj. ludności, jeden mandat poselski przypadał więc na 72.000 osób.

V. Wybory jednoosobowe i z pomocą listy. Okręg wyborczy może być jednomandatowy lub kilkomandatowy, a wybór każdego z kilku posłów może się odbywać oddzielnie lub też można wszystkich wybrać jednocześnie z pomocą listy. Stosownie do tego odróżnia się wybory jednoosobowe od wyborów z pomocą listy. Ustawa francuska z 30 listopada 1875 r. wprowadziła system wyborów jednoosobowych; ustawa z 16 czerwca 1885 r. przyjęła system list, lecz ustawa z 13 lutego 1889 r. przywróciła system jednoosobowy, który też obowiązuje w wielu innych państwach. Przy wyborach jednoosobowych na plan pierwszy wysunąć się mogą interesy lokalne, przy wyborach z pomocą listy niebezpieczeństwo to jest mniejsze ze względu na wielkość okręgu wyborczego, lecz z drugiej strony zasada list uzależnia jednostkę od stronnictw, układających listy kandydatów, chyba, że obowiązuje system list wolnych, t. j. takich, które ułożyć może wyborca. Jeżeli o wyborze rozstrzyga większość głosów, mniejszość przegłosowana przy wyborach z listy może być o wiele większą, aniżeli przy wyborach jednoosobowych.

VI. Postępowanie wyborcze. Spisy wyborców. W celu ułatwienia wyborów państwa wprowadziły spisy wyborców. Spisy te wystawia się do przeglądu publicznego, reklamacje są dopuszczalne, możliwe jest wykreślenie lub wpisanie obywatela. Prawo reklamacji ma każdy obywatel, nietylko wyborca pominięty (skarga ludowa, actio popularis). Głosować może tylko osoba wciągnięta do spisu. Spisy są albo stałe albo niestałe czyli sporządzane nanowo dla każdych wyborów. W Anglji spisy wyborców były dawniej nieznane, we Francji wprowadziła je ustawa z 22 grudnia 1798 r., która przepisała roczne układanie spisów. Według ustaw francuskich z 7 lipca 1874 r. i 30 listopada 1875 r. spisy wyborców są stałe. Układa je od 1 do 10 stycznia komisja, do której należy mer, delegat prefekta i delegat rady municypalnej. Dnia 15 stycznia spis ten wystawia się do publicznego przeglądu. Reklamacje są dopuszczalne w przeciągu dni 20-tu. Dnia 31 marca zamyka się spisy, które zachowują moc do 31 marca następnego roku, i poprawienie listy jest możliwe tylko na mocy decyzji sędziego pokoju; można też wykreślić osobę zmarłą lub pozbawioną praw politycznych wskutek wyroku sądowego (regul. z 2 lutego 1852, ustawa z 5 kwietnia 1884). System spisów stałych przyjął się w Anglji wskutek reformy z r. 1832. Spisy te układa kontroler ubogich, opozycję rozstrzyga adwokat w postępowaniu kontradyktoryjnem. Inne państwa europejskie przyjęły bądź to spisy stałe, bądź niestałe. System pierwszy ma przewagę i jest lepszy, bo umożliwia przeprowadzenie wyborów w każdej chwili. Spisy niestałe układa się prędko po zarządzeniu wyborów, praca odbywa się w tempie przyśpieszonem, co wpływa na ścisłość roboty, która jest kosztowna, a jednak po wyborach traci wartość i po zarządzeniu wyborów następnych musi być nanowo wykonana. Konstytucja polska zniewala do układania spisów niestałych, bo uzależnia prawo głosowania od dnia ogłoszenia wyborów, który nie da się zgóry przewidzieć (art. 12).

Spis wyborców dla każdej miejscowości sporządza naczelnik gminy (prezydent, burmistrz, wójt, zarządca obszaru dominjalnego). Jeżeli miejscowość jest podzielona na dwa lub więcej obwodów głosowania, dla każdego obwodu układa się oddzielny

spis. Spisy wyborców wykłada się do przejrzenia, a prawo przeglądania spisu uprawnia także do robienia notatek i wyciągów ze spisu. Każdy obywatel ma prawo wnieść do komisji obwodowej reklamację przeciw pominięciu jego samego, lub kogokolwiek innego w spisie wyborców, jak również przeciw wpisaniu tamże kogokolwiek nieuprawnionego. Reklamacje rozstrzyga komisja obwodowa, przeciw jej decyzji przysługuje każdemu wyborcy prawo wniesienia zażalenia do okręgowej komisji wyborczej. Prawo zaskarżenia decyzji komisji okręgowej przysługuje jedynie osobom, których prawa wybierania ona dotyczy, tudzież okręgowym komisarzem wyborczym i tylko z powodu niezachowania przepisów prawa. Skargę rozpoznaje sąd najwyższy w komplecie 3-ch sędziów na posiedzeniu jawnem, po wysłuchaniu prokuratora i interesowanych, lecz postępowanie, wszczęte na podstawie skargi, nie wstrzymuje ustalenia list wyborczych i dalszego postępowania wyborczego (art. 32, 35, 36, 38, 41, 105 ord. wyb.).

W y b o r y b e z p o ś r e d n i e i p o ś r e d n i e. W razie przyjęcia pośredniości wyborów obywatel nie głosuje na posła, lecz na pośrednika (elektora), który dopiero oddaje głos na kandydata poselskiego. W prawach wyborczych pośredniość stanowi wyjątek, a bezpośredniość regułę. W Anglji wybory były zawsze bezpośrednie, we Francji czasowo — pośrednie. Pośredniość da się usprawiedliwić w warunkach szczególnych, gdy np. oświata jest niska i głosują analfabeci. W nauce zaznaczono, że wyborca może nie umieć wybrać dobrego posła, lecz wśród swych znajomych zdoła wskazać osobę, do której ma zaufanie, że wybierze odpowiednią osobę. W warunkach normalnych pośredniość działa ujemnie, potęguje abstynencję wyborczą i staje się przyczyną, że wybory nie są wyrazem opinji społeczeństwa.

Z a s a d a w i ę k s z o ś c i. Wiele państw europejskich w sprawie wyborów kierowało się początkowo zasadą jednomyślności. Np. przy wyborach do parlamentu angielskiego jedna lub kilka osób wybitnych proponowało kandydata, a zebrani wyborcy oświadczali przez aklamację zgodę na propozycję, i dopiero ustawa z r. 1429 uświęciła zasadę większości. Zasada ta była przestrzegana w krajach romańskich już w XIV w., a u

schyłku XVIII stulecia uzyskała bezwzględną przewagę. Większość może być bezwzględną lub względną. Kandydat otrzymał bezwzlędną większość głosów, gdy padła nań więcej niż połowa głosów oddanych. O większości względnej mówimy wtedy, gdy mandat przypada kandydatowi, który otrzymał najwięcej głosów ze wszystkich kandydatów. Ustawa angielska z r. 1429 przyjęła zasadę większości względnej, która odtąd obowiązuje w Anglji. Ta sama zasada ma przewagę w Stanach Zjednoczonych Ameryki, lecz w krajach europejskich wynik wyborów oblicza się przeważnie na podstawie reguły większości bezwzględnej. W razie przyjęcia tej reguły mogą stać się potrzebne wybory ponowne, co się zdarza częściej, aniżeli pod panowaniem zasady większości względnej. Przy głosowaniu powtórnem lub też przy głosowaniu trzeciem prawa odrzucają regułę większości bezwzględnej i kierują się zasadą większości względnej lub też nakazują głosowanie ściślejsze, t. j. ograniczone przeważnie do dwuch kandydatów, którzy przy poprzedniem głosowaniu otrzymali najwięcej głosów. We Francji obowiązuje przy pierwszem głosowaniu zasada większości bezwzględnej, lecz osoba wybrana powinna uzyskać $^1/_4$ część głosów wyborców zapisanych (zasada większości bezwzględnej, połączona z zasadą minimum głosów), przy głosowaniu powtórnem rozstrzyga zasada większości względnej (ustawa z 30 listopada 1875 r., dekret z 2 lutego 1852 r.).

W razie równości głosów decyduje wiek starszy lub los o tem, który kandydat ma otrzymać mandat. W Anglji prawo decyzji ma urzędnik, kierujący wyborami, o ile nazwisko jego znajduje się w spisie wyborców danego okręgu wyborczego. Gdy urzędnik tego prawa nie ma lub z niego nie skorzysta, odbywają się wybory ponowne.

Reprezentacja mniejszości. Zasada większości może pozbawić reprezentacji parlamentarnej znaczną mniejszość obywateli. Środkiem zaradczym przeciwko temu może być głosowanie ograniczone (vote limité), polegające na tem, że w okręgu kilkomandatowym wyborca może głosować tylko na liczbę kandydatów mniejszą o jeden od liczby mandatów, lub też ma prawo głosować tylko na jednego kan-

dydata. Sposób pierwszy, który czasowo obowiązywał w Anglji i w Hiszpanji, daje mniejszości tylko jeden mandat, który dla reprezentowania różnych stronnictw mniejszości może nie wystarczać; sposób drugi wymaga dokładnego obliczenia głosów, na które stronnictwo może liczyć; błąd w obliczeniu może dać obywatelom reprezentację za wielką lub za małą, a więc nieodpowiednią. To samo powiedzieć trzeba o systemie głosowania skupionego (vote cumulatif), według którego wyborca wszystkie głosy dać może jednemu kandydatowi. Znaczenia praktycznego jest pozbawiony trzeci system cyfry wedłu rangi, uprawniający wyborców do dania pierwszemu kandydatowi całego głosu, drugiemu z kolei połowy, trzeciemu jeszcze mniejszej jednostki głosu itd.

W y b o r y s t o s u n k o w e (p r o p o r c j o n a l n e). Podczas gdy systemy reprezentacji mniejszości zmierzają do uzupełnienia zasady większości, wybory stosunkowe opierają się w zasadzie na jej usunięciu i podziale mandatów stosownie do liczby oddanych głosów. Istnieją liczne odmiany zasady wyborów proporcjonalnych. Na szczególną uwagę zasługuje system jednoosobowy i system listy.

W y b o r y j e d n o o s o b o w e. Zasada wyborów jednoosobowych stanowi podstawę systemy proporcjonalnego Anglika Tomasza Hare'a (wymawiaj Hera). Według tego systemu całe państwo stanowi jeden okręg wyborczy. Ilość głosów oddanych dzieli się przez ilość mandatów i w ten sposób otrzymuje dzielnik wyborczy, który wskazuje liczbę głosów, potrzebną do uzyskania mandatu. Ponieważ jednak głosy nadliczbowe nie mają być stracone, wyborca może głosować posiłkowo na pozostałych kandydatów, w liczbie nie większej od liczby mandatów. Jeśli osoba, umieszczona na pierwszem miejscu, otrzymała już dostateczną ilość głosów, skreśla się jej nazwisko na kartkach do głosowania, gdzie występuje na pierwszem miejscu, a miejsce to zajmuje druga osoba, wymieniona na drugiem miejscu. Zdarzyć się może, że liczba wybranych jest mniejsza od liczby mandatów; mandaty te przypadają kandydatom na mocy zasady większości względnej. W wielkiem państwie wprowadzenie systemu Hare'a musiałoby wy-

wołać wielkie trudności techniczne wskutek konieczności oceniania każdej kartki do głosowania i przeprowadzania mozolnych obliczeń, które trwaćby mogły szereg miesięcy.

Wybory z pomocą listy. Według systemu Hare'a wyborca głosuje w zasadzie na jednego kandydata, według systemu listy — na kilku kandydatów. Lista może być związana lub wolna. Przez listę związaną rozumiemy listę, zgłoszoną należycie przed wyborami i obowiązującą o tyle, że głosowanie na listę niezgłoszoną jest niedopuszczalne. Według systemu listy wolnej wyborca może głosować albo na listę zgłoszoną, którą wolno mu poprawiać, albo też na inną listę, którą zestawił z list zgłoszonych. Na zasadzie wyborów z pomocą list oparty jest system, proponowany przez Wiktora d'Hondt'a (wymawiaj Donta) w r. 1882, a opiewający: oblicza się głosy oddane na listę i na kandydatów. Każda lista otrzymuje tyle mandatów, ile razy otrzymała dzielnik wyborczy, który się oblicza, dzieląc ilość głosów, oddanych na listę, przez 1, 2, 3 itd., na końcu przez liczbę odpowiadającą liczbie mandatów. Ilorazy w ten sposób otrzymane szereguje się według wielkości; iloraz, stojący na miejscu, odpowiadającem liczbie mandatów, jest dzielnikiem wyborczym, np. przy 4-ch mandatach dzielnikiem jest iloraz, stojący na czwartem miejscu. Mandaty rozdziela się wśród list według zasady większości względnej. Na systemie d'Hondt'a opiera się ustawa belgijska z 29 grudnia 1899 r. Przed wielką wojną wybory stosunkowe odbywały się w szeregu państw mniejszych, lecz nie znały ich wielkie państwa, i dopiero po tej wojnie zasadę stosunkowości przyjęły Niemcy a także Polska.

Ocena systemu stosunkowości. Zasada wyborów stosunkowych jest sprawiedliwsza od zasady większości, lecz w praktyce może wywołać skutki ujemne przez rozdrobnienie partyjne parlamentu. Najlepszy jest system Hare'a, według którego całe państwo stanowi jeden okręg wyborczy, lecz wprowadzenie tej stosunkowości w wielkiem państwie nie wydaje się możliwem, trzeba więc podzielić terytorjum państwowe na okręgi, a wtedy zdarzyć się może, iż znaczna mniejszość nie otrzyma reprezentacji poselskiej. Przykładem

mogą być wybory do sejmu polskiego, dokonane 22 listopada 1931 r. w okręgu przemyskim, gdzie wybory z r. 1930 sąd najwyższy unieważnił. Lista Nr. 1 (BBWR) otrzymała 95.060 głosów i 4 mandaty z 6-ciu, Nr. 4 (Stronnictwo Narodowe) — 14.516 głosów i pozostała bez mandatu, lista Nr. 7 (Centrolew) — 46.533 głosów i 1 mandat, lista Nr. 11 (Undo, Ukraińcy) — 38.939 gł. i 1 mandat. Pozatem było kilka list z głosami od 5.446 (Nr. 14, sjoniści) do 95 (Nr. 22 komuniści). Uderza niewspółmierny podział mandatów; lista Nr. 1 otrzymała 2 razy więcej głosów aniżeli lista Nr. 7, lecz 4 razy więcej mandatów.

Wyłomem w istotnej stosunkowości jest też uzyskiwanie mandatów z list państwowych przez wielkie stronnictwa.

Wynik wyborów proporcjonalych może niewiele się różnić od wyniku, osiągniętego z pomocą zasady większości, a technika jest znacznie zawilsza, dla większości wyborców niezrozumiała.

W Polsce wybory stosunkowe uważano nieraz za przyczynę rozdrobnienia partyjnego sejmu i przeszkodę w utworzeniu stałej większości, lecz w r. 1930 większość ta powstała. W Austrji zjawiła się teza, że prawo stosunkowe przyczyniło się do konsolidacji stronnictw i umożliwiło rządy stałej większości, lecz gdy większość ta upadła, wyszła na jaw wartość tej tezy.

Dobre działanie parlamentaryzmu nie jest zawisłe wyłącznie od prawa wyborczego, rozstrzygają o niem też inne czynniki, jak kwalifikacje przywódców i wyborców, sytuacja polityczna i gospodarcza państwa itd.

Prawo polskie. Ordynacja wyborcza z r. 1918 nie zawierała postanowień o obliczaniu wyniku wyborów i dawała jedynie na końcu przykład obliczenia z objaśnieniem. Ordynacja z r. 1922 zawiera przepisy obliczeniowe w art. 90, gdzie czytamy: a) liczba głosów ważnych, złożonych na poszczególne listy, dzieli się kolejno przez 1, 2, 3 itd., aż do tej chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile jest mandatów w okręgu do podziału. b) Każda lista kandydatów otrzymuje tyle mandatów poselskich, ile zawiera kolejno największych ilorazów, usta-

lonych w sposób powyższy. c) Na wypadek niemożności podziału mandatów w ten sposób ordynacja zawiera szereg postanowień.

Ordynacja nasza zna dwa rodzaje list: listy okręgowe i państwowe. Pierwsze z nich zgłasza się na ręce przewodniczącego komisji okręgowej. W tym samym okręgu można być zgłoszonym tylko na jednej liście. Zgłoszenie musi być podpisane przez 50-iu wyborców, zamieszkałych w okręgu wyborczym. Listy okręgowe komisja ogłasza afiszami pod kolejnym numerem (art. 44, 45, 56). Państwowe listy kandydatów zgłasza się na ręce generalnego komisarza wyborczego. Zgłoszenie musi być podpisane przez 5-ciu posłów lub senatorów ustępującego sejmu względnie senatu, albo przez tysiąc wyborców z dwuch okręgów wyborczych po conajmniej 500 z każdego okręgu. Liczba kandydatów na liście państwowej sejmowej nie może przekraczać 100, a na liście senackiej — 25 (art. 58 wzgl. 15). Liczba kandydatów na liście okręgowej sejmowej i senackiej nie może przekraczać podwójnej liczby mandatów okręgu (art. 46 wzgl. 15). Na listy okręgowe przypada 372 posłów, a 93 senatorów, na listy państwowe 72 posłów, a 18 senatorów (art. 9 wzgl. 4).

K o m i s j e   w y b o r c z e. W sprawie organizacji tych komisyj mogą być przyjęte różne zasady, mianowicie komisje te mogą się składać z urzędników administracyjnych albo też z obywateli albo też mogą mieć charakter mieszany. W pierwszym przypadku postępowanie wyborcze znajduje się w rękach administracji, co może wywołać wielkie nadużycia, w drugim przypadku wybory mogą być wyrazem opinji wyborców, w trzecim — element obywatelski kontroluje czynniki administracyjne i naodwrót, co może wpłynąć na czystość wyborów. W Polsce przyjął się ten trzeci system, przyczem powołano do udziału w działalności tych komisyj także element sędziowski, co jest gwarancją bezstronności urzędowania komisyj wyborczych.

Prawo polskie zna trzy rodzaje komisyj wyborczych: okręgowe (dla każdego okręgu wyborczego jedna komisja), obwodowe (dla każdego obwodu głosowania jedna komisja) oraz

państwową komisję wyborczą (jedna dla całego państwa). Dwie pierwsze komisje urzędują do ukończenia czynności wyborczych, trzecia — do wygaśnięcia mandatów poselskich względnie rozwiązania sejmu (a. 15). Komisje te są kontrolowane przez generalnego komisarza wyborczego, mianowanego przez prezydenta Rzplitej na wniosek prezesa rady ministrów z pomiędzy trzech kandydatów, przedstawionych przez zebranie prezesów sądu najwyższego (a. 16).

Okręgowa komisja wyborcza składa się z przewodniczącego i 5-ciu członków. Przewodniczącym względnie jego zastępcą jest sędzia, urzędujący w okręgu wyborczym, a mianowany przez generalnego komisarza wyborczego na wniosek prezesa sądu apelacyjnego, właściwego dla siedziby komisji. Jednego członka komisji względnie zastępcę mianuje wojewoda, właściwy dla siedziby komisji, w Warszawie — komisarz rządu. Czterech członków i czterech zastępców wybiera rada miejska (Warszawa, Łódź, Poznań, Kraków, Lwów), zresztą — dwuch rada miejska siedziby komisji i dwuch — sejmik powiatowy tej siedziby, a gdy go niema — zgromadzenie przełożonych gmin tego powiatu. Zastępcy urzędują w razie nieobecności zastąpionego (a. 19). Czynności tej komisji kontroluje komisarz wyborczy, mianowany przez ministra spraw wewnętrznych; wszystkie decyzje komisji muszą być jemu zakomunikowane na piśmie w przeciągu 48-iu godzin; komisarz może je zaskarżyć w przeciągu następnych 48-iu godzin do sądu najwyższego, lecz tylko z powodu niezachowania przepisów prawa (a. 21).

Komisja obwodowa składa się z przewodniczącego i 4-ch członków; przewodniczącego komisji i jego zastępcę mianuje okręgowa komisja wyborcza, jednego członka i zastępcę — władza administracyjna I instancji (starosta względnie komisarz rządu), trzech i tyluż zastępców — rada gminna gminy lokalu wyborczego, a gdy jej niema — zebranie sołtysów wsi tej gminy (a. 22). Członkowie tej komisji muszą być wyborcami obwodu względnie gminy, której obwód jest częścią (tamże).

Państwowa komisja wyborcza składa się z generalnego komisarza wyborczego jako przewodniczącego, oraz 8-iu człon-

ków względnie 8-iu zastępców, przedstawionych pierwszemu przez 8 najliczniejszych klubów poselskich ustępującego sejmu. Z głosem doradczym mogą uczestniczyć w posiedzeniach komisji tej mężowie zaufania, delegowani przez pełnomocników ważnie zgłoszonych państwowych list wyborczych, po jednym od każdej listy (a. 17).

Quorum państwowej komisji wyborczej wymaga obecności przewodniczącego i 4-ch członków, w innych komisjach — przewodniczącego i 2-ch członków. Uchwały zapadają większością głosów, lecz przewodniczący nie głosuje, jednakże rozstrzyga w razie równości głosów (a. 23).

Kwalifikacje członków komisyj: prawo wybierania i umiejętność czytania i pisania po polsku. Kandydat na posła może brać udział tylko w pracach państwowej komisji wyborczej (a. 25). Godność członków komisyj jest honorowa (a. 26), lecz jeśli doznają uszczerbku w zarobku dziennym, otrzymują diety, a w razie urzędowania po za miejscem zamieszkania — zwrot kosztów podróży; podczas urzędowania są oni pod ochroną prawa urzędników państwowych (a. 28, 27).

Komisje te przeprowadzają wybory do sejmu i senatu.

G ł o s o w a n i e. Głosowanie może być jawne lub tajne. Jawne głosowanie jest zwykle ustne, tajne — piśmienne, lecz możliwe są też inne sposoby głosowania. Sposoby jawnego głosowania: podniesienie ręki, aklamacja, oświadczenie ustne wyborcy, złożone do protokułu, złożenie kartki, podpisanej przez wyborcę. Sposoby głosowania tajnego: oddanie kartki, złożonej pismem do wewnątrz, a napisanej przez wyborcę lub sporządzonej sposobem mechanicznym, np. drukowanej, rzucenie gałki, ukrywanej w dłoni wyborcy, do urny z nazwiskiem kandydata, na którego wyborca chce głosować. W Anglji obowiązywała dawniej zasada jawności, lecz od r. 1872 panuje zasada tajności, którą wprowadzono przedewszystkiem z 3 powodów: chciano ludziom zależnym dać możność swobodnego głosowania, oraz utrudnić przekupstwa i usunąć powód do zakłócenia spokoju podczas głosowania przez wyborców zbyt porywczych. We Francji zasada tajności obowiązywała już przed rewolucją, uświęciła ją też konstytucja dyrektorjalna

i prawa późniejsze. Zasada tajności ma dziś przewagę, bo tylko wyjątkowo panuje zasada jawności, lecz sama zasada tajności nie wystarcza; potrzebne są gwarancje zachowania i przestrzegania tajności. Do tych gwarancyj należą: wprowadzenie urzędowych kart do głosowania lub też urzędowych kopert, w których wyborca umieszcza prywatne kartki do głosowania, przygotowanie osobnego lokalu lub celi albo też zagrodzenia, w którem wyborca, niepodpatrzony przez nikogo, wkłada kartkę do głosowania do koperty lub też tę kartkę sporządza i zwija.

W Polsce głosowanie odbywa się, tak do sejmu jak do senatu, zapomocą prywatnych kart do głosowania, które powinny być koloru białego i mają zawierać jedynie wyrażony słowami lub cyframi numer listy kandydatów, przez wyborcę wybranej; numer może być odbity mechanicznie lub pisany. Karty do głosowania wkłada się do kopert, ostemplowanych stemplem przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej. Koperty powinny być sporządzone z papieru nieprzejrzystego, w formacie 9 x 12 cm. Wszystkie koperty, przeznaczone dla jednego obwodu głosowania, powinny być jednakowej barwy i nie mogą być oznaczone żadnym znakiem oprócz stempla. Kopert ostemplowanych dostarcza przewodniczący okręgowej komisji wyborczej na koszt państwa. Głosowanie odbywa się przez wrzucenie karty do głosowania do koperty. Głosowanie rozpoczyna się o 9 rano i trwa bez przerwy do godz. 9 wieczorem. Głosowanie odbywa się jednego dnia w całem państwie; wybory odbywają się w niedzielę; dzień głosowania do senatu ma być wyznaczony na następną niedzielę po dniu wyborów do sejmu. Przeprowadzenie wyborów w niedzielę ma umożliwić głosowanie zwłaszcza obywatelom pracującym (art. 70—73, 14 ord. sejm., art 1 i 9 ord. sen.).

Z a s a d a   t a j n o ś c i   w   p r a k t y c e   p o l s k i e j. Generalny komisarz wyborczy 31 października 1930 r. wydał instrukcję o zasadzie tajności głosowania, oświadczając, że tajność wyborów polega na złożeniu głosów w trybie, ustalonym w aa. 70 — 73 ordynacji wyborczej; gdy więc wyborca głośno oświadcza, że oddaje głos na pewną listę, zasada tajności nie

jest pogwałcona, skoro głosowanie odbywa się w sposób, w ordynacji wyborczej przewidziany. Przeciw tej instrukcji zaprotestowało 5 członków państwowej komisji wyborczej, komisarz generalny pismem z 13 listopada 1930 r. swój pogląd podtrzymał i ścieśnił go dopiero w oświadczeniu, ogłoszonem w Monitorze Polskim w przeddzień wyborów. Sąd najwyższy jako trybunał wyborczy, unieważniając orzeczeniem z 5 października 1931 r. wybory w okręgu przemyskim zaznaczył, że tajność wyborów, przewidziana w a. 11 konstytucji, nie jest zasadą, która stanowiłaby tylko o uprawnieniu, nie zaś o obowiązku głosującego, gdyż przeciwko temu przemawia nietylko a. 70 ordynacji wyborczej, stanowiący, że głosowanie odbywa się zapomocą kart do głosowania, nie zaś przez jawne oświadczenie, ale także a. 74 tej ordynacji; zaznaczyć trzeba, że sąd najwyższy unieważnił te wybory z innego powodu i tylko ubocznie o tej kwestji wspomniał (p. prof. Komarnicki, Rozstrzygnięcie pamiętnego sporu. „Kurjer Warszawski" z dn. 22. 11. 1931).

Przepisy o głosowaniu są ius cogens, ich moc nie zależy ani od woli władz ani wyborców, co niesłusznie z przyczyn politycznych kwestjonowano w przekonaniu, że ujawnienie głosowania zwiększy ilość głosów, oddanych na listę BBWR.

VII. Przyjęcie wyboru i list wierzytelny. Po wyborach wybrany powinien do pewnego czasu oświadczyć, czy wybór przyjmuje. Przyjęcie wyboru może być prawem lub obowiązkiem elekta. Rozstrzygnięcie tej kwestji zależy od ustawodawcy, który dziś zwykle nie krępuje swobody wybranego, lecz dawniej nieraz to czynił. Prawo polskie przyjęcie mandatu pozostawia uznaniu elekta. Po ogłoszeniu wyniku wyborów przewodniczący okręgowej komisji wyborczej wystawia dla każdego posła wzgl. senatora list wierzytelny, podpisany przez obecnych członków komisji wyborczej. List wierzytelny zastępuje wybranemu legitymację poselską względnie senatorską do chwili jej otrzymania. Posłowie względnie senatorowie, wybrani z listy państwowej, otrzymują list wierzytelny od przewodniczącego państwowej komisji wyborczej, t. j. od generalnego komisarza wyborczego (art. 92, 96 ord. sejm., art. 1 ord. sen.).

VIII. W y b o r y z a s t ę p c ó w. Poseł może mieć zastępcę, który, wybrany jednocześnie z nim, obejmuje mandat w razie potrzeby, jak nieprzyjęcie wyboru przez elekta, jego rezygnacja lub śmierć. Wybory zastępców zwykle są mniej staranne od wyborów posłów, dlatego różne prawa tej instytucji nie znają. Według prawa polskiego, kandydaci nie wybrani, lecz umieszczeni na listach, są zastępcami wybranych w kolejności umieszczenia ich na liście. Przewodniczący okręgowej względnie państwowej komisji wyborczej, ogłaszając wynik wyborów, ogłosi tych kandydatów zastępcami posłów względnie senatorów. Zastępcy posłów względnie senatorów otrzymują mandat w razie unieważnienia lub wygaśnięcia mandatu posła względnie senatora z tej samej listy (art. 99 ord. sejm., art. 1 ord. sen.). Ci zastępcy mają charakter specjalny, są w istocie kandydatami nie wybranymi. Wyborca, głosując na listę, oddaje swój głos na wszystkich jej kandydatów.

IX. O k r e s w y b o r c z y. Był czas, że okres wyborczy czyli długość mandatu nie była ustalona, np. w Anglji, gdzie decydowała wola korony, lecz już ustawa angielska z 1694 r. postanowiła, że parlament trwa 3 lata, licząc od pierwszego posiedzenia; ustawa z 1716 r. przedłużyła ten termin na lat 7, dziś mandat członka izby gmin trwa 5 lat. Pierwsza konstytucja francuska z r. 1791 uświęciła okres dwuletni; okres ten dla izby deputowanych trwa dziś 4 lata, dla senatu — 9 lat. W innych państwach przyjęto różny okres, długi lub krótki, np. w Stanach Zjednoczonych Ameryki — dwuletni. Prawo polskie uświęciło dla posłów i senatorów zasadę 5-letniego mandatu, licząc od dnia otwarcia sejmu (art. 11 i 36 konstytucji). Zbyt długi okres pozbawia parlament kontaktu z wyborcami, zbyt krótki czyni go bardzo zależnym od nich i zbliża państwo do demokracji bezpośredniej.

X. S p r a w d z a n i e w a ż n o ś c i w y b o r ó w. Ważność wyborów sprawdza izba lub jej komisja. Ważność wyborów zaprotestowanych powinien badać trybunał sądowy, bo parlament zbyt łatwo kieruje się w tej sprawie względami oportunistycznemi. Według prawa polskiego, protest przeciwko wyborom jest dopuszczalny w przeciągu 14 dni od ogłoszenia ich wyniku; pro-

test może wnieść każdy wyborca. O ważności wyborów, zaprotestowanych przez wyborcę lub też zakwestjonowanych przez sejm, rozstrzyga sąd najwyższy w komplecie trzech sędziów na posiedzeniu jawnem, po wysłuchaniu prokuratora i interesowanych. Unieważnienie wyborów względnie wyboru jest konieczne: a) w razie popełnienia podejść, b) w razie nielegalnego postępowania wyborczego, w obu wypadkach, o ile fakty te mogły wpłynąć na wynik wyborów, t. j. uzyskanie mandatu. Unieważniając wybory, sąd najwyższy jednocześnie orzeka, czy głosowanie względnie wybory mają być unieważnione w całym okręgu wyborczym, czy też tylko w niektórych obwodach głosowania. Wybory ponowne zarządza minister spraw wewnętrznych w przeciągu 14-tu dni od daty unieważnienia (art. 104, 105, 107, 108 i 109 ord. sejm., art. 1 ord. sen., art. 19, 37 konst.). Wadą orzecznictwa sądu najwyższego jest przedewszystkiem jego powolność; nieraz trzeba czekać latami na orzeczenie.

XI. Wynagrodzenie poselskie. Gdy poseł nie pobiera żadnego wynagrodzenia, wybieralność jest faktycznie ograniczona, bo posłować mogą tylko osoby zamożne. Wynagrodzenie poselskie było już znane w średniowieczu; posłowie stanowi otrzymywali wynagrodzenie od stanu. W Anglji hrabstwa płaciły swym posłom diety, lecz gdy mandat przestał być uważany za ciężar, a raczej uchodził za zaszczyt i godność, o którą się wielu ubiegało, posłowie poczęli zrzekać się diet lub ich nie żądali; od XVIII w. ma przewagę zasada bezpłatności mandatów. We Francji wyborcy byli obowiązani do utrzymywania posłów stanowych. Konstytucja dyrektorjalna i ustawy zasadnicze Napoleona obowiązek ten nałożyły na państwo, które płaciło posłom roczną pensję. Zasada wynagrodzenia, usunięta przejściowo przez kartę konstytucyjną z r. 1814, zwyciężyła w r. 1848 po ogłoszeniu republiki; mandat do izb francuskich jest płatny. Według praw współczesnych, wynagrodzenie stanowi regułę i ma albo formę diet, albo rocznej pensji. Wynagrodzenie jest konsekwencją poddania wybieralności zasadzie powszechności. Konstytucja polska stanowi, że posłowie i senatorowie otrzymują diety w wysokości regulaminem określonej

i mają prawo bezpłatnego korzystania z państwowych środków komunikacji dla podróży po całym obszarze Rzplitej (a. 24 i 37). Członkowie izb poselskich pobierają około 1.000 złotych miesięcznie; jest to właściwie niezawisła od pracy pensja, która się zmniejsza w razie nieusprawiedliwionej nieobecności członka izby lub jego ukarania przez marszałka lub izbę. Zasada wynagrodzenia miesięcznego pozostaje w niezgodzie z konstytucją, która żąda diet, a więc dziennego wynagrodzenia za pracę. Posłowie otrzymują pobory bez względu na pracę, np. podczas długich nieraz przerw w działalności izby.

XII. W y g a ś n i ę c i e   m a n d a t u. Powody wygaśnięcia mandatu wskazuje ordynacja wyborcza sejmowa z 28 lipca 1922 r. (Dz. U., Nr. 66, p. 590, a. 111 s.), stanowiąc: mandat posła wygasa w razie: 1) jego śmierci, 2) zrzeczenia się mandatu, 3) utraty prawa wybieralności, 4) wybrania do sejmu i senatu i niezłożenia w przeciągu 3 miesięcy od dnia wyborów oświadczenia, który mandat osoba wybrana przyjmuje, 5) nieuczestniczenia bez prawidłowego urlopu w 15-tu z kolei posiedzeniach sejmu, 6) odmówienia złożenia ślubowania w a. 20 konstytucji przepisanego, 7) objęcia przez posła płatnej służby państwowej, z wyjątkiem stanowiska ministra, podsekretarza stanu lub profesora wyższych uczelni (a. 17 konstytucji; zasada ta ma dać możność wyborcom oświadczenia, czy mają jeszcze zaufanie do posła, który objął płatną służbę państwową), 8) przyjęcia lub zatrzymania przez posła stanowiska odpowiedzialnego redaktora (a. 23 konstytucji), 9) zajścia wypadków, przewidzianych w a. 22 konstytucji, który głosi: poseł nie może na swoje ani na obce imię kupować lub uzyskiwać dzierżaw dóbr państwowych, przyjmować dostaw publicznych i robót rządowych, ani otrzymywać od rządu koncesji lub innych korzyści osobistych. Postanowienie to dotyczy także umów o zamianie gruntów państwowych na grunty, stanowiące własność posła, jak orzekła 11 marca 1931 r. komisja regulaminowa sejmu, omawiając kwestję zawarcia takiej umowy przez rząd z posłem Januszem Radziwiłłem. Poseł nie może również otrzymywać od rządu żadnych odznaczeń, z wyjątkiem wojskowych. W razie naruszenia tych postanowień, stwierdzonego na żąda-

nie marszałka sejmu lub najwyższej izby kontroli przez sąd najwyższy, poseł traci mandat poselski oraz korzyści osobiste, od rządu otrzymane (nowela z 2 sierpnia 1926 r.). Szczegóły postępowania sądowego określiło rozp. ustaw. prezydenta z 22 kwietnia 1927 r., Dz. U., Nr. 41, p. 368 o postępowaniu sądowem w razie naruszenia postanowień a. 22 konstytucji.

Korzystanie z reformy rolnej przez nabycie działki gruntu nie podpada pod przepisy a. 22 konstytucji. Pozbawienie wolności posła, wydanego sądowi przez sejm, nie pociąga za sobą wygaśnięcia mandatu, niezależnie od liczby posiedzeń, które poseł z tego powodu opuści (a. 111 ord. wyb.).

W razie zajścia okoliczności, powodujących wygaśnięcie mandatu poselskiego, władze, stwierdzające te okoliczności, obowiązane są zawiadomić o tem marszałka sejmu. Wygaśnięcie mandatu poselskiego stwierdza sejm (a. 112, 113 ord. wyb.).

Przepisy o posłach mają też zastosowanie do senatorów (a. 37 konstytucji, oraz ordynacja wyborcza senacka z 28 lipca 1922 r., Nr. 66, p. 591).

XIII. Izby wyższe. Wybory do izb wyższych zależą od ich składu. W Polsce ordynacja wyborcza do senatu stanowi, że wybory senatorów odbywać się mają przy odpowiedniem zastosowaniu przepisów ordynacji wyborczej do sejmu, o ile ordynacja wyborcza do senatu nie zawiera odmiennych postanowień (a. 1). Ponieważ w zasadzie obowiązuje prawo sejmowe, ordynacja senacka liczy tylko 17 artykułów, podczas gdy ordynacja sejmowa ma ich 119. W naszych rozważaniach mogliśmy w wielu miejscach uwagi o posłach połączyć z uwagami o senatorach.

XIV. Sankcje karne. Prawa współczesne zawierają przepisy o przestępstwach wyborczych, np. o fałszowaniu spisu wyborców, o fałszowaniu wyników wyborów, o gwałcie, popełnionym na wyborcy lub członkach komisji wyborczej, o głosowaniu bezprawnem i t. d. Przykładem może być dekret z 8 stycznia 1919 r. o postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do sejmu i wykonywaniu obowiązków poselskich (Dz. Pr., Nr. 5, p. 96). Ustawa z 12 lutego 1930 r. zawiera przepisy „o ochronie swobody wyborów przed naduży-

ciem władzy urzędników" (Nr. 17, p. 123); tytuł ustawy, ułożonej przez sejm, niebardzo jest zrozumiały, trzeba więc wyjaśnić, że na mocy tej ustawy mają być karani urzędnicy, którzy nielegalnie wpływają na wybory, a za urzędnika uważa się każdą osobę, pełniącą funkcje publiczne w imieniu państwa lub samorządu; do urzędników zalicza się też członków komisyj wyborczych. Ustawa ta została zniesiona przez rozp. prezydenta z 12 września 1930 r. o karach dla ochrony swobody wyborów (Nr. 64, p. 509), która też odebrała moc a. 1—7 wspomnianego dekretu z 8 stycznia 1919 r. Rozp. jest zbliżone treścią do ustawy z 1930 r., lecz mówi nietylko o nadużyciach urzędników, dotycząc nadużyć przez kogokolwiek popełnionych. Rozp. stanowi m. i.: kto bezprawnie wpływa na wynik głosowania przy wyborach do sejmu lub senatu, ulega karze więzienia do lat 5 (a. 1). Popełnienie przestępstwa przez urzędnika podczas urzędowania lub w związku z niem sąd winien uznać za okoliczność obciążającą (a. 8).

Ustawa z 12 lutego 1930 r. była wyrazem nieufności parlamentu do administracji, rozp. prezydenta z 12 września 1930 r. postawiło sprawę na szerszem tle. Rozp. to straciło moc wskutek wydania nowego kodeksu karnego z 11 lipca 1932 r. (Nr. 60, p. 571), który zawiera odpowiednie postanowienia w rozdz. XX o przestępstwach przeciw głosowaniu w sprawach publicznych (rozp. z tegoż dnia, tamże, p. 573, a. 5, § 1, 10). Na uwagę zasługuje, że w a. 5 przepisów, wprowadzających kodeks karny, mianem ustawy obejmuje się także rozp. ustawodawcze.

XV. Ułatwienia. Przygotowanie wyborów może być ułatwione przez przepisy o wolności zgromadzeń wyborczych. Według ustawy polskiej z 5 sierpnia 1922 r., Dz. U., Nr. 66, p. 594, wszystkie zgromadzenia, zwoływane przez wyborców względnie przez kandydatów na posłów w okresie wyborczym, t. j. od dnia zarządzenia wyborów aż do dnia ich odbycia, nie wymagają zezwolenia władz administracyjnych.

Przepisy te zniesiono ustawą z 11 marca 1932 r. (Nr. 48, p. 450) o zgromadzeniach; ustawa głosi, że zgromadzenia wyborcze podlegają jej przepisom, lecz nie wymagają zgłoszenia,

chyba że mają się odbyć pod gołem niebem (a. 24, 30, p. wyżej tom I, 292).

5. Immunitety poselskie. Przez immunitety rozumiemy przywileje poselskie, ścieśniające kompetencje władzy wykonawczej i sądowej w celu dania posłom większej swobody w wykonywaniu ich funkcyj. Ściganie i aresztowanie posła za przestępstwo jest uzależnione od zgody parlamentu, który też może zażądać uwolnienia posła, aresztowanego przed uzyskaniem mandatu. Treść i zakres immunitetów ustalają prawa w różny sposób, a parlamenty przepisy o immunitetach rozmaicie interpretują.

Prawo polskie ujęło początkowo nietykalność poselską w skromne ramy dwuch artykułów z dnia 7 lutego 1919 r., wzorowanych na odpowiednich postanowieniach projektu konstytucji z r. 1917. Dekret ten nie zadowolił sejmu „ustawodawczego", który go zastąpił ustawą z dnia 8 kwietnia 1919 r. Ustawa ta tak rozszerzyła prawa posłów, że postawiła ich poniekąd ponad prawem. Aresztowanie posła według tej ustawy nie miało być dopuszczalne w żadnym wypadku, a więc nawet uchylenie nietykalności przez sejm nie umożliwiało uwięzienia posła. Kategoryczna redakcja tego przepisu tak była sprzeczna z żywotnemi interesami bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, że sąd najwyższy wyraził opinję, iż ta ustawa nie stoi na przeszkodzie pozbawieniu wolności posła, przez sejm wydanego. Wskutek tej opinji znalazł się więzieniu poseł Dąbal. Immunitety poselskie w praktyce tamowały nieraz wymiar sprawiedliwości, np. w Warszawie sąd pokoju, w którego sali hałasował poseł, przerwał rozprawę i salę opuścił, nie uważając ukarania posła za możliwe, co jednakże nie było słuszne.

Konstytucja marcowa powróciła na stanowisko dekretu z r. 1919, lecz uczyniła zastrzeżenia, które budzą wątpliwości. Art. 21 konstytucji stanowi: posłowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za swoją dziełalność w sejmie lub po za sejmem, wchodzącą w zakres wykonywania mandatu poselskiego, ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu. Z tego wynika, że nieodpowiedzialność posła jest bezterminowa: za działalność w wykonaniu mandatu poseł nie odpowiada

nawet po wygaśnięciu mandatu. Przez działalność poselską rozumieć należy wykonywanie kompetencyj posła, a więc udział w pracach sejmu; prace te odbywają się w zasadzie w sejmie, zaś po za sejmem — tylko wyjątkowo, np. w razie wydelegowania komisji śledczej, przesłuchującej świadków na prowincji, lub zwołania przez posła zgromadzenia, na którem zdaje sprawę z pracy w sejmie. Dokładne określenie pozasejmowych funkcyj posła napotyka na trudności, których pokonanie powinno być zadaniem instancji bezstronnej, np. trybunału konstytucyjnego. Były marszałek sejmu Maciej Rataj oświadczył, że działalność pozasejmowa, wchodząca w zakres wykonywania mandatu, dotyczyć powinna tylko udziału w nadzwyczajnych komisjach, wyłonionych przez sejm na podstawie a. 34 konstytucji. Autor wypowiada się za ścieśnieniem pojęcia działalności, po za sejmem podjętej i będącej wykonywaniem mandatu, i dodaje, że przepis, rozciągający nietykalność na cały czas trwania mandatu, a więc na okres między sesjami, wymaga zwężenia (Walka o nietykalność, „Kurjer Warsz." z 28.12. 30).

Poseł wykracza po za swoje kompetencje, gwałcąc prawo, np. przez popełnienie oszczerstwa lub innego przestępstwa, ukaranie posła musi więc być możliwe. Konstytucja głosi: przez cały czas trwania mandatu posłowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności karno-sądowej, karno-administracyjnej i dyscyplinarnej, ani pozbawieni wolności bez zezwolenia sejmu. Poseł odpowiada za pogwałcenie przepisów karnych i dyscyplinarnych, lecz urzeczywistnienie odpowiedzialności w czasie trwania jego mandatu wymaga zgody sejmu. Komisja regulaminowa sejmu uchwałą z 14 lutego 1923 r. uznała, że a. 21 konstytucji dotyczy też postępowania sądów honorowych, co jednakże z konstytucji nie wynika. Przepisy o immunitetach są prawem wyjątkowem i nie dopuszczają dlatego wykładni rozszerzającej. Konstytucja zabrania pociągnięcia posła do odpowiedzialności karno-sądowej, karno-administracyjnej i dyscyplinarnej, o ile niema zgody sejmu, lecz konstytucja nie zakazuje ani sądom karnym ani władzom administracyjnym lub dyscyplinarnym prowadzenia postępowania, które nie polega na pociągnięciu posła do odpowiedzialności, lecz ma np. za

cel zabezpieczenie dowodów. Wolno także pociągnąć posła do odpowiedzialności innej aniżeli wskazuje konstytucja, np. sądowo-cywilnej (wytoczenie powództwa) lub sądowo-porządkowej, np. przez nałożenie grzywny na posła, który nie stawił się w sądzie w charakterze świadka; nałożenie grzywny nie jest pociągnięciem posła do odpowiedzialności karno-sądowej ani też dyscyplinarnej; odpowiedzialność dyscyplinarna dotyczy osób, które pozostają w stosunku służbowym prawno-publicznym (p. niżej Urzędnicy). Tak samo poseł na granicy państwa podlega rewizji osobistej i rewizji swych bagaży, czemu niektórzy posłowie starali się przeciwstawić, powołując się na immunitety.

Odpowiedzialność posłów jest ścieśniona postanowieniem, że za przemówienia, odezwania się i manifestacje w sejmie posłowie odpowiadają tylko przed sejmem. Postanowienie to nie może być zrozumiane dosłownie, inaczej przyjąćby należało, że manifestacja poselska w postaci postrzelenia posła opozycji w żadnym wypadku nie może być ścigana przez sąd. Sejm może wydać posła, który przez przemówienie, odezwanie się lub manifestację pogwałcił prawa osób trzecich lub popełnił czyn, ścigany w postępowaniu sądowo-karnem, karno- administracyjnem i dyscyplinarnem. Przez wydanie posła sejm stwierdza, że czyn jego nie był objęty zakresem mandatu.

Postępowanie karno-sądowe, karno-administracyjne lub dyscyplinarne, wdrożone przeciw posłowi przed uzyskaniem mandatu poselskiego, ulega na żądanie sejmu zawieszeniu aż do wygaśnięcia mandatu, lecz bieg przedawnienia przeciw posłowi w postępowaniu karnem przerywa się na czas trwania mandatu poselskiego.

Nietykalność posła jest ścieśniona w razie schwytania go na gorącym uczynku zbrodni pospolitej; poseł jest ujęty na gorącym uczynku, jeśli schwytano go w chwili popełniania przestępstwa lub w toku pościgu zaraz rozpoczętego; powodem tego przepisu jest oczywistość czynu: w zasadzie wina posła w tym wypadku jest niewątpliwa i nie wymaga dowodów. Przez zbrodnię pospolitą rozumie się wszystkie zbrodnie, z wyjątkiem politycznych, czyli tych, których przedmiotem,

pobudką i celem jest zmiana porządku politycznego; przestępstwa polityczne mogą być bezwzględne i względne (p. Cybichowski, Prawo Międzynarodowe, wyd. IV, 1932, 523 s.). Działalność przestępcza składająca się na t. zw. trwałe przestępstwo, może trwać dłuższy czas i usprawiedliwić w tym czasie schwytanie posła na gorącym uczynku. Wyłączenie zbrodni politycznych, a więc zdrady stanu nie da się usprawiedliwić.

Zdawałoby się, że poseł schwytany na gorącym uczynku zbrodni pospolitej, a więc najcięższego rodzaju przestępstwa, może być aresztowany, lecz konstytucja ściganie zbrodniarza utrudnia, stanowiąc: w wypadku schwytania posła na gorącym uczynku zbrodni pospolitej, jeżeli jego przytrzymanie jest niezbędne dla zabezpieczenia wymiaru sprawiedliwości, względnie dla unieszkodliwienia skutków przestępstwa, władza sądowa ma obowiązek bezzwłocznego zawiadomienia o tem marszałka sejmu dla uzyskania zezwolenia sejmu na areszt i dalsze postępowanie karne; na żądanie marszałka przytrzymany musi być niezwłocznie uwolniony. Uderza zawiłość budowy tych przepisów, które na plan pierwszy wysuwają potrzebę zawiadomienia marszałka sejmu i robią wrażenie, jakoby władza, w razie schwytania posła na gorącym uczynku zbrodni pospolitej, była obowiązana przedewszystkiem do jego uwolnienia; a. 21 konstytucji żąda, aby przytrzymanie posła było niezbędne z przytoczonych dwuch powodów. Z tych przepisów wynika ponadto: a) konstytucja nie mówi o aresztowaniu posła, lecz o jego przytrzymaniu, używając wyrazu, który nietylko wywołał uwagi ironiczne, lecz jest sprzeczny z wyrazownictwem karno-sądowem; b) konstytucja żąda zezwolenia sejmu na areszt posła, uważa więc przytrzymanie za zarządzenie aresztu czyli aresztowanie; c) występek, wykroczenie, zbrodnia polityczna nie mogą usprawiedliwić „przytrzymania" posła, co zmusza organy wykonawcze do trudnego nieraz kwalifikowania czynu.

W Anglji, tym klasycznym kraju parlamentaryzmu, wolność od aresztowania dotyczyła zawsze tylko spraw cywilnych.

Praktyka ciał parlamentarnych polskich w sprawie wyda-

wania ich członków jest chwiejna i nie da się ująć w jasne normy, bo raz się wydaje posła za przestępstwo pospolite, innym razem uchylenia nietykalności w takim przypadku odmawia się, albo też np. z trzech posłów, których należałoby wydać sądowi, oszczędza się dwuch. Decyzja, powzięta przez parlament, nieraz nie będzie wyrazem zasad prawa, lecz skutkiem rozważań oportunistycznych, co możnaby zmienić, przekazując tę kompetencję trybunałowi konstytucyjnemu. Taka reforma usunęłaby z pod obrad parlamentarnych wiele kwestyj drażliwych i przyczyniła się do uzdrowienia życia publicznego, z czego stronnictwa państwowo czujące mogłyby być tylko zadowolone. Do a. 21 konstytucji należałoby wydać ustawę wykonawczą, rozwijającą jego zbyt lakoniczne postanowienia.

Po zwycięstwie wyborczem BBWR w r. 1930 nowa większość uwzględniała w zasadzie wszelkie wnioski o wydanie członków parlamentu, co jednak wychodziło już po za ramy konstytucji. W komisji konstytucyjnej sejmu poseł Jan Piłsudski przedstawił 11 stycznia 1930 r. statystykę, z której wynikało, że w latach 1923 do 1925 z 126 wniosków o wydanie sejm uwzględnił 8, odrzucił 41, nie załatwił 77 (druk sejmowy 777, str. 10).

Trudności wywołała kwestja, jakie znaczenie ma kwalifikacja prawna działania posła, mieszcząca się w uchwale sejmu o jego wydaniu. Z powodu krwawych wypadków krakowskich z dnia 6 listopada 1923 r. sprawa ta była omawiana w sejmie, gdzie jej poświęcił marszałek sejmu oddzielną deklarację. Kwalifikacja prawna, zawarta w uchwale sejmowej, jest nomenklaturą do użytku sejmu, nie obowiązuje zaś sądów, którym konstytucja przekazała ustalenie istoty przestępstw. Chcąc ocenić taką uchwałę sejmową, trzeba zastosować analogicznie zasady nauki o wydawaniu przestępców. Prawo ekstradycyjne głosi zasadę specjalności, która opiewa, że przestępca może być ścigany tylko za przestępstwo, za które go wydano (p. Cybichowski, Prawo Międzynarodowe, IV wyd., 1932, 527). Zasada specjalności obowiązuje także w prawie poselskiem, podstawą zasady specjalności nie może być kwalifikacja prawna, lecz jedynie faktyczna, zawarta w uchwale sejmowej. Przedmiotem

badania sądowego może być tylko wskazana w uchwale sejmu działalność posła, jednakże niezależnie od tego, jak ją sejm nazwał: czy morderstwem, czy oszustwem, czy kradzieżą i t. d.; a gdy się zarzuca posłowi udział w ruchu zbiorowym, sąd ocenić może całe jego zachowanie się, podciągając je pod odpowiednie przepisy kodeksu karnego. Wykładnia uchwały sejmu należy do właściwości sądu, do którego działalności ani rząd, ani parlament mieszać się nie mogą. Konstytucja wyraźnie głosi, że orzeczenia sądowe nie mogą być zmienione ani przez władzę ustawodawczą, ani przez władzę wykonawczą (a. 77).

Immunitety poselskie nie są zbyt mocno ugruntowane w świadomości prawnej społeczeństw, wiszą raczej na włosku przepisów pozytywnych, zawartych w ustawodawstwach obowiązujących. B. marszałek sejmu Rataj żąda utrzymania nietykalności, lecz zaznacza: „Istotnie w kraju, w którym obowiązuje tak w życiu prywatnem jak publicznem niepisane prawo fair play — tam przywilej nietykalności poselskiej może być uważany do pewnego stopnia za anachronizm" („Kur. War." z 28. 12. 30).

Art. 21 konstytucji polskiej nie stwierdza wyraźnie, jak to czyni szereg innych konstytucyj, że za głosowanie poseł nie odpowiada nigdy przed nikim.

Immunitety poselskie przysługują też senatorom (a. 37 konstytucji).

6. K o m p e t e n c j e g ł o w y p a ń s t w a. Głowa państwa zwołuje, otwiera, odracza, zamyka i rozwiązuje parlament (p. a. 25, 26 konstytucji polskiej). Od tej zasady są odchylenia, np. izby zbierają się z samego prawa, tak w Polsce w razie opróżnienia urzędu prezydenta Rzplitej (a. 41) lub gdy prezydent ustępujący nie zwołuje na czas zgromadzenia narodowego (a. 39) lub w razie zarządzenia stanu wyjątkowego na obszarze więcej niż jednego województwa podczas przerwy w obradach sejmu (art. 124 konstytucji). W dwuch pierwszych przypadkach według konstytucji zbierają się izby na zaproszenie marszałka sejmu, lecz nie jest to conditio sine qua non; gdyby zaproszenia nie było, zebranie izb mimo to byłoby moż-

liwe; przypuśćmy, że w tej chwili sejm nie posiadałby ani marszałka ani żadnego wicemarszałka (przypadek trudno dający się pomyśleć), w takim razie wybór nowego marszałka byłby konieczny. Od tych przypadków odróżnia konstytucja inny, który opiewa: jeżeli prezydent przez 3 miesiące nie sprawuje urzędu, marszałek zwoła niezwłocznie sejm i podda jego uchwale, czy urząd prezydenta Rzplitej należy uważać za opróżniony (art. 42); sejm nie zbiera się z samego prawa, lecz na zaproszenie marszałka. W przypadkach wspomnianych zwołanie parlamentu przez prezydenta jest zbędne, bo albo go niema, albo nie zwołuje izb wbrew prawu, albo wogóle nie urzęduje, albo wreszcie zgodził się na pewien akt (zawieszenie praw obywatelskich), wkraczający tak głęboko w chronione przez konstytucję prawa obywateli, że niezwłoczna kontrola tego aktu przez sejm jest konieczna; przez sejm konstytucja rozumie izbę niższą; w dwuch pierwszych przypadkach, o których mówiliśmy, zbierają się obie izby na zgromadzenie narodowe, w dwuch pozostałych zbiera się tylko sejm, co jest jednym z dowodów nikłych kompetencyj senatu (p. wyżej t. II, § 20, II, b).

Kompetencje głowy państwa, dotyczące izb parlamentarnych, łączą konstytucje z szeregiem gwarancyj, które mają zapobiec ich nadużywaniu. Do tych gwarancyj należą przepisy o odpowiedzialności ministrów za akty rządowe prezydenta (art. 57 konstytucji polskiej) oraz postanowienia o trwaniu i przerywaniu prac parlamentarnych. Według konstytucji polskiej sejm winien być zwołany na pierwsze posiedzenie w trzeci wtorek po dniu wyborów i corocznie najpóźniej w październiku na sesję zwyczajną; prezydent może zwołać sejm w każdym czasie na sesję nadzwyczajną według własnego uznania, a powinien to uczynić na żądanie jednej trzeciej ogółu posłów w przeciągu dwuch tygodni; odroczenie wymaga zgody sejmu, jeżeli ma być w ciągu tej samej sesji zwyczajnej powtórzone, lub jeżeli przerwa ma trwać dłużej niż 30 dni; od chwili złożenia sejmowi projektu budżetu sesja sejmowa nie może być zamknięta, dopóki budżet nie będzie uchwalony, lub dopóki nie upłyną terminy w konstytucji przewidziane (art. 25, p. wyżej

t. II, § 25, IV); przepisy te mają też zastosowanie do senatu (art. 37). Prezydent może rozwiązać izby przed upływem czasu, na który zostały wybrane, na wniosek rady ministrów umotywowanem orędziem, jednakże tylko raz jeden z tego samego powodu; wybory odbędą się w ciągu 90 dni od dnia rozwiązania; ich termin będzie oznaczony w orędziu prezydenta o rozwiązaniu izb (art. 26), co ma uspokoić obawy opinji publicznej o egzystencję parlamentu. W konstytucij jest jeszcze dodatek, że w razie rozwiązania izb przez prezydenta termin wyborów może być oznaczony w uchwale sejmu lub senatu. Przepis ten jest zagadkowy, bo warunkiem rozwiązania nie jest już, jak dawniej, uchwała izby.

W praktyce okazało się, że przepisy o trwaniu i przerywania prac parlamentu polskiego nie są gwarancją wystarczającą. Art. 25 konstytucji głosi, że prezydent zwołuje, otwiera, odracza i zamyka sejm i senat. Z tego przepisu wysnuto wniosek, że obie izby należy zwoływać, otwierać, odraczać i zamykać jednocześnie, lecz wykładnię tę podano w wątpliwość, powołując się na to, że konstytucja przewiduje oddzielne sesje sejmu (art. 42, 124) i żąda tylko wyraźnie, aby kadencja senatu rozpoczynała się i kończyła z kadencją sejmową (art. 36). Przez kadencję należy rozumieć okres, na który izby wybrano, a więc w Polsce okres pięciu lat, biegnący od dnia otwarcia sejmu (art. 11, 37). W okresie pomajowym, gdy stosunek rządu do parlamentu był naprężony, zwoływano i zamykano izby niezawsze równocześnie oraz odróżniano zwołanie od otwarcia. Prezydent zwołał sejm na sesję nadzwyczajną na 20 czerwca 1927 r., zaś senat — na 22 tegoż miesiąca; sesję obu izb zamknięto z dniem 13 lipca 1927 r. Na żądanie posłów prezydent zwołał następnie sejm na 13 września 1927 r. na sesję nadzwyczajną; pierwsze posiedzenie sejmu odbyło się 19 września, lecz już na drugiem posiedzeniu dnia następnego odczytano zarządzenie prezydenta, odraczające sesję z tym dniem na dni trzydzieści. Senat zwołano na 22 września, lecz zanim się odbyło pierwsze posiedzenie, wyznaczone na ten dzień, odroczono sesję senatu z dniem 22 września na 30 dni; przed upływem okresu 30-dniowego sesję obu izb z dniem 19 paździer-

nika zamknięto. W roku 1926 zwołano izby na sesję zwyczajną od 31 października, wybierając termin najpóźniejszy, jaki był możliwy ze względu na postanowienia konstytucji, żądające zwołania obu izb corocznie najpóźniej w październiku (art. 25, 37), lecz otwarcie izb odbyło się dopiero 13 listopada, tak że przedtem obrady nie były możliwe, co było sprzeczne z konstytucją. Przez zwołanie izb należy rozumieć zwołanie na posiedzenie. Jeżeli więc konstytucja nakłada na prezydenta obowiązek zwołania sejmu w przeciągu 2 tygodni na żądanie $^{1}/_{3}$ posłów, to sejm musi mieć możność zebrania się w ciągu tego okresu, t. j. przed upływem 2 tygodni od chwili złożenia żądania prezydentowi. Dnia 27 sierpnia 1927 r. złożono prezydentowi wniosek, podpisany przez przeszło 200 posłów, o zwołanie sejmu na sesję nadzwyczajną, lecz prezydent zwołał sejm od 13 września, zaś senat od 22 tegoż miesiąca, a więc później aniżeli w przeciągu 2 tygodni, chyba że prezydent otrzymał żądanie zwołania nie 27 sierpnia, lecz kilka dni później, jak też twierdziły niektóre organy prasy. Termin 2-tygodniowy biegnie od chwili zakomunikowania żądania poselskiego prezydentowi, t. j. od chwili złożenia go w kancelarji prezydenta.

W epoce walki z opozycyjną większością izb parlamentarnych rząd utrudniał prace parlamentu, uważając, że głównym ich celem będzie walka z nim. Świadczą o tem, oprócz podanych, jeszcze inne wydarzenia.

Na żądanie 149 posłów, złożone prezydentowi 9 maja 1930 roku, prezydent 20 maja tegoż roku zwołał sejm na sesję nadzwyczajną od 23 maja, lecz tegoż dnia odroczył sesję jeszcze nierozpoczętą na 30 dni (posiedzenie sejmu było wyznaczone na 12-tą w południe, lecz o 11-ej doręczono marszałkowi izby odraczające zarządzenie prezydenta). Żądanie zwołania było zaopatrzone w motywy, które wskazywały na potrzebę różnych aktów ustawodawczych, zwłaszcza w celu zażegnania przesilenia gospodarczego. Senatu nie zwołano; rząd powołał się na to, że senatorowie nie zażądali zwołania sesji nadzwyczajnej (oświadczenie premjera z 23 maja w prasie ogłoszone). Ponadto prezes rady ministrów wywodził, że nie wierzy w

owocność pracy sejmu, i zarzucał mu, że izba nie pragnie pracy rzeczowej, lecz walki politycznej z rządem. Sesję zamknięto z dn. 21 czerwca.

Dnia 4 czerwca 1930 r. 38-iu senatorów złożyło w kancelarji senatu wniosek treści następującej: „Ponieważ zarządzeniem pana prezydenta z dn. 21 maja r. b. zwołana została sesja sejmu bez równoczesnego zwołania sesji senatu, co jest sprzeczne z duchem konstytucji oraz dotychczasową praktyką prawno-konstytucyjną, przeto zwracamy się do pana prezydenta z żądaniem zwołania zgodnie z art. 25 i 37 ustawy konstytucyjnej sesji nadzwyczajnej senatu". Dnia następnego popołudniu marszałek senatu przesłał ten wniosek do kancelarji cywilnej prezydenta. Zarządzeniem z 12 czerwca zwołał prezydent senat „na sesję nadzwyczajną na dz. 18 czerwca 1930 r". Przesyłając to pismo do marszałka senatu, premjer w liście z 13 czerwca oświadczył, że nie może powstrzymać się od uczynienia uwagi, że motywy, zawarte w piśmie z dnia 4 czerwca r. b., podpisanem przez 38 senatorów, zawierają niedopuszczalną i niewłaściwą krytykę aktu prezydenta z 20 maja, dotyczącego wyłącznie sejmu. Motywy te — pisał premjer — są tembardziej niewłaściwe, że pozostają w sprzeczności z literą i duchem konstytucji i zawierają niezgodne z rzeczywistym stanem rzeczy powołanie się na dotychczasową praktykę prawno-konstytucyjną. Pismo premjera Walerego Sławka, zawierające szereg argumentów prawnych i politycznych, jest zrozumiałe jako akt polityczny w konflikcie rządu z parlamentem, lecz z punktu widzenia naszego prawa publicznego oraz zwyczajów politycznych poglądy rządu nie były usprawiedliwione, gdyż ani stosowanie prawa konstytucyjnego nie popierało tezy rządowej, ani nie wytworzyły się zwyczaje polityczne za nią przemawiające.

Marszałek senatu zwołał pierwsze posiedzenie senatu na 18 czerwca o 4 pp., lecz 17 czerwca prezydent odroczył sesję jeszcze nierozpoczętą na 30 dni, i zarządzenie to doręczył szef biura prawnego premjera marszałkowi senatu w jego mieszkaniu o godz. 12 min. 15 w nocy z 17 na 18 czerwca.

Dnia 16 listopada odbyły się wybory sejmowe, w tydzień

później — senackie, izby zwołano na 9 grudnia 1930 r. (trzeci wtorek po wyborze senatu, nie zaś jak dawniej sejmu), w izbach rząd uzyskał większość, lecz mimo to skracał sesje, aby utrudnić pracę opozycji.

Zarządzeniem z 18 kwietnia 1931 r. prezydent zwołał izby na sesję nadzwyczajną od 19 kwietnia dla załatwienia jednej sprawy, t. j. rządowego projektu ustawy o oddaniu francusko-polskiemu towarzystwu kolejowemu w Paryżu kolei Herby Nowe - Gdynia z odnogą Siemkowice - Częstochowa do eksploatacji oraz o udzieleniu poręki państwowej. Po uchwaleniu tego projektu przez izby sesję zamknięto 27 kwietnia. Gdy na posiedzeniu sejmu z 23 kwietnia zażądano uzupełnienia porządku dziennego, marszałek sejmu odmówił, powołując się na brzmienie zarządzenia prezydenta, wskazującego jako cel sesji załatwienie jednej sprawy. Dnia następnego Klub Narodowy postawił wniosek o zażądanie ustąpienia rządu z powodu zarządzenia o zwołaniu izb na sesję nadzwyczajną. Wniosek znalazł się na porządku dziennym posiedzenia z 25 kwietnia, gdzie upadł, gdyż wobec układu sił w sejmie wnioski o ustąpieniu rządu przestały być aktualnym środkiem walki władzy ustawodawczej z wykonawczą.

Podczas sesji poseł Stanisław Car w imieniu większości sejmowej oświadczył, że sesja zwyczajna służy do załatwienia wszelkich spraw, sesja nadzwyczajna — do załatwienia spraw nadzwyczajnych, wskazanych w orędziu prezydenta o zwołaniu sesji. Nowa praktyka może doprowadzić do powstania odpowiednich zwyczajów politycznych.

W r. 1932 prezydent zwołał izby od 31 października; pierwsze posiedzenie sejmu odbyło się 3 listopada; dnia następnego sesję obu izb z tym dniem odroczono na 30 dni. W sejmie odbyło się 3 listopada całodzienne posiedzenie, na którem min. skarbu prof. Zawadzki wygłosił przemówienie budżetowe, uczynili to także przedstawiciele stronnictw z wyjątkiem BBWR, które widocznie uważało, że przemówienie ministra wystarcza. Dnia 4 listopada zebrała się komisja budżetowa sejmu w celu rozdania referatów budżetowych; wszystkie referaty objęli członkowie BBWR.

Senat nie odbył posiedzenia; podział referatów budżetu, który nie przeszedł jeszcze do senatu, odbył się 4 listopada w komisji skarbowo-budżetowej, której marszałek przekazał budżet na mocy a. 51 regulaminu. Zarządzenie odraczające prezydenta doręczono marszałkowi senatu 4 listopada po zakończeniu się posiedzenia wspomnianej komisji senatu.

Szereg konstytucyj ustala czas, podczas którego co rok parlament musi być zebrany; w polskiej konstytucji niema takiego postanowienia.

7. Sesje, posiedzenia, quorum. Od kadencji czyli okresu legislatury odróżnić trzeba sesję czyli okres pracy; kadencja dzieli się na sesje, sesje mogą być zwyczajne lub nadzwyczajne, różniąc się przedmiotem obrad lub też innemi kryterjami, np terminem zwołania. Konstytucja z 17 marca 1921 r. w pierwotnej redakcji rozumiała przez sesję zwyczajną tę sesję, która miała być zwoływana corocznie najpóźniej w październiku celem uchwalenia budżetu, stanu liczebnego i poboru wojska oraz innych spraw bieżących; wszelkie inne sesje konstytucja uważała za nadzwyczajne (art. 25). Jednakże nowela konstytucyjna z 2 sierpnia 1926 r. skreśliła przepis o przedmiotach obrad sesji październikowej, nazywając ją nadal zwyczajną, odpadła więc dawna różnica między sesją zwyczajną i nadzwyczajną i pozostało kryterjum terminu zwołania: sesja zwyczajna odbywa się w październiku, wszelkie inne sesje są nadzwyczajne, bez względu na to, czy zwołał je prezydent (z własnej inicjatywy lub na żądanie posłów), czy też marszałek sejmu (art. 42), czy też sejm zebrał się automatycznie (art. 124).

W razie zamknięcia sesji powstaje pytanie, czy prace niedokończone mogą być dalej prowadzone na następnej sesji tego samego parlamentu, czy też muszą być nanowo rozpoczęte. O ile sesje stanowią okresy pracy tego samego parlamentu, przyjąć należy, że obowiązuje co do jego prac zasada ciągłości, chyba że prawo stanowi inaczej. Zasada braku ciągłości w pracach parlamentu ma zastosowanie do jego kadencyj; nowoobrany parlament nie może prowadzić dalej prac swego poprzednika, którego skład przez wybory może się gruntownie zmienić.

Do prac sejmu należą też interpelacje, nie tracą więc ważności przez zamknięcie sesji.

Zasadę ciągłości uznaje regulamin sejmu postanowieniem, że wnioski poselskie przechodzą do następnej sesji w takim stanie, w jakim znajdowały się w chwili zamknięcia sesji poprzedniej (a. 12-a).

Sesja dzieli się na posiedzenia, które są jawne, o ile wyjątkowo z przyczyn prawem ustalonych nie uchwalono tajności. Jawność podnosi znaczenie prac, o których cały kraj a nawet zagranica się dowiaduje, lecz z drugiej strony staje się nieraz przyczyną wygłaszania przemówień „dla ulicy", zwłaszcza w okresie przed wygaśnięciem mandatów poselskich. Według konstytucji polskiej posiedzenia izb są jawne, lecz na wniosek marszałka, przedstawiciela rządu lub 30-tu posłów względnie senatorów może izba uchwalić tajność posiedzenia (art. 30, 37). Zgodne z prawdą sprawozdania z jawnych posiedzeń izb lub ich komisyj są wolne od sankcyj prawa prasowego, nie jest więc dopuszczalne t. zw. postępowanie objektywne, polegające na tem, że konfiskuje się druk, nie ścigając sprawcy, oczywiście pod warunkiem, że mamy do czynienia ze sprawozdaniem zgodnem z prawdą (p. wyżej tom I, 152 i 284). Sprawa nie zmieniła się przez to, że rozp. z 10 maja 1927 r. o prawie prasowem (Dz. U., Nr. 45, p. 398, nowy tekst Nr. 1/28, p. 1) przewidywało postępowanie objektywne (a. 38); rozp. straciło moc, zniesione przez sejm (wyżej tom II § 24, V). Regulamin sejmowy z 1930/31 r. głosi, że protokuł i stenogram są wyłącznem stwierdzeniem przebiegu obrad w sejmie (a. 33); ten przepis regulaminu, powtórzony w regulaminie senatu z 1923/30 r. a. 22, nie może oczywiście zmienić a. 31 konstytucji, gdyż co jest prawdą, nie ustala ostatecznie regulamin, o ile chodzi o stosunki jemu nie podległe.

Uchwały izb zapadają większością głosów, o ile prawo nie żąda większości kwalifikowanej, np. konstytucja polska zna większość $^{11}/_{20}$, $^{3}/_{5}$, $^{2}/_{3}$, lecz regułę stanowi większość zwykła czyli połowa plus 1 (art. 32, 37). Powzięcie uchwały wymaga obecności pewnej liczby posłów czyli t. zw. quorum, które zwykle jest niskie; w Polsce wystarcza do powzięcia uchwały o-

becność $^1/_3$ ustawowej liczby posłów względnie senatorów, o ile konstytucja nie żąda liczby większej (art. 32). Według konstytucji quorum jest warunkiem „prawomocności" uchwał; użycie pojęcia prawomocności jest błędne, bo przez prawomocność rozumie się pod względem formalnym brak środka prawnego, pod względem materjalnym — niezmienność treści. Materjalna prawomocność mogłaby dotyczyć conajwyżej uchwał ostatecznych, nie zaś wszystkich uchwał. Zamiast o prawomocności należałoby mówić o legalności lub prawidłowości.

8. Organy sejmu. Do organów sejmu należą: przewodniczący, zwany w Polsce marszałkiem, jego zastępcy, nazywani u nas wicemarszałkami, sekretarze, komisje, urzędnicy (p. art. 28 konstytucji polskiej). Z chwilą wyboru przewodniczącego sejm jest ukonstytuowany, t. j. może przystąpić do pracy: obrad, uchwał i t. d. Chwila ukonstytuowania się sejmu może mieć doniosłe znaczenie. Art. 4 ustawy przechodniej do naszej konstytucji głosił: niezwłocznie, nie później jednak, niż w dni 7 od dnia ukonstytuowania się sejmu i senatu, na zaproszenie marszałka nowego sejmu zbierze się zgromadzenie narodowe w celu wyboru prezydenta Rzplitej. Ustawa z 2 sierpnia 1926 r., poz. 443, o kompetencji prezydenta do wydawania rozporządzeń ustawodawczych obowiązywała do dnia ukonstytuowania się następnego sejmu (p. wyżej tom II, § 24, V); termin ten prawo odróżnia od terminu zebrania się sejmu; według art. 44 konstytucji polskiej w czasie, gdy izby są rozwiązane, prezydent może wydawać rozporządzenia nagłe aż do chwili ponownego zebrania się sejmu.

Mandaty organów sejmu z wyjątkiem jego urzędników wygasają najpóźniej z końcem legislatury, lecz konstytucja polska stanowi, że mandaty marszałka i jego zastępców trwają po rozwiązaniu izb aż do ukonstytuowania się nowych izb (art. 28, 37). Przepis ten jest potrzebny ze względu na kompetencje marszałka, które wymagają jego urzędowania po rozwiązaniu izb, np. gdy zawakuje wtedy stanowisko prezydenta Rzplitej, którego zastępcą jest marszałek (art. 40, 41). Drobniejszą sprawą jest obsadzanie wakansów w kancelarji izb; urzędników tych mianuje marszałek; jest on za ich działanie odpowiedzialny przed

izbą (art. 29, 37). Funkcje marszałka w razie przeszkody sprawuje jego zastępca, dlatego również jego mandat trwa, choć izb niema.

Zamknięcie sesji nie ma wpływu na skład władz izby (a. 12a reg. sejmu, a. 15 reg. senatu).

9. Regulamin sejmowy. Przez regulamin sejmowy rozumie się prawo o sejmie, zawarte w konstytucji lub też innej ustawie albo uchwalone przez sejm a dotyczące jego ustroju i działania. Regulamin przez sejm uchwalony ma charakter prawa autonomicznego i musi się opierać na ustawie, określającej granice i przedmioty tej autonomji. Według konstytucji polskiej regulamin izb określa sposób i porządek ich obrad, rodzaj i ilość komisyj, liczbę wicemarszałków i sekretarzy, prawa i obowiązki marszałka (art. 29, 37), także wysokość diet posłów i senatorów (art. 24, 37). Regulamin zawiera normy ogólne, lecz prawo do ich wydawania mieści też w sobie kompetencję do tworzenia norm szczególnych. Przytoczymy przykład. Sejm polski może wyłaniać i naznaczać dla zbadania poszczególnych spraw nadzwyczajne komisje z prawem przesłuchiwania stron interesowanych oraz wzywania świadków i rzeczoznawców; zakres działania i uprawnień tych komisyj, zwanych przez naukę i praktykę ankietowemi lub śledczemi, uchwala sejm (art. 34), który może przepisy o nich wcielić do regulaminu lub też wydać normy dla poszczególnych komisyj przezeń utworzonych. Mandat takiej komisji nie może mieć charakteru ogólnego, dotycząc np. zbadania administracji państwowej lub nadużyć wyborczych podczas wyborów parlamentarnych, lecz musi mieć postać szczególną, t. j. dotyczyć poszczególnych spraw imiennie określonych.

„Regulamin obrad sejmu" z 16 lutego 1923 r. (druk sejmowy Nr. 233, p. poprzednie wydanie książki, str. 159 s.) zastąpiono regulaminem z 16 grudnia 1930 r., zmienionym 23 października 1931 r. (druk sejm. Nr. 388); nowe prawo jest poprawionem wydaniem dawnego. Regulamin senatu z 24 marca 1923 r. (druk senatu Nr. 7), zmieniony 17 grudnia 1930 r., jest kopją regulaminu sejmowego z odchyleniami. W tytule urzędowego wydania regulaminów są wskazane wspomniane zmiany

tych regulaminów, lecz oprócz nich były jeszcze inne poprawki. Najwięcej uderzają w tych regulaminach szerokie kompetencje marszałka. Znakomitą większość przepisów regulaminowych można przedstawić pod kątem widzenia kompetencyj marszałka, z któremi się one łączą. Podamy główne zasady regulaminu sejmowego, zaznaczając, że tytuł jego jest nieścisły, bo regulamin normuje nietylko obrady sejmu, lecz też inne sprawy.

I. Zadaniem marszałka jest strzeżenie godności i praw sejmu; jest on zastępcą sejmu nazewnątrz i ma pieczę nad działalnością, przekazaną sejmowi przez konstytucję i ustawy.

II. Marszałek jest stróżem regulaminu, uprawnionym do jego wykładni; w wypadkach wątpliwych marszałek sam rozstrzyga nieodwołalnie, wolno mu jednak apelować do decyzji izby.

III. Marszałek powinien czuwać nad spokojem i porządkiem tak w sali obrad, jak i na całem terytorjum sejmu przy pomocy funkcjonarjuszów sejmu i straży przezeń mianowanej.

IV. Wnioski. Wniosek poselski może być przedmiotem obrad, gdy jest poparty podpisami przynajmniej 30 (dawniej 15) posłów. Gdy podpisów jest mniej, marszałek może go odczytać sejmowi dla uzyskania dlań dostatecznego poparcia.

Sejm zwykłą większością może uznać wniosek za nagły, t. j. mający pierwszeństwo przed innemi sprawami, lecz tylko w wypadkach wyjątkowych nagłość wolno uzasadniać.

Szczególny charakter mają też wnioski formalne; wnioski te muszą dotyczyć zamknięcia listy mówców, przerwania dyskusji, przejścia do porządku dziennego, odesłania do komisji, odroczenia dyskusji, głosowania bez dyskusji, zmiany porządku dziennego, sposobu dyskusji i głosowania, skrócenia postępowania formalnego. Wnioski formalne muszą obejmować sprawy, stojące na porządku dziennym.

Marszałek może odmówić przyjęcia wniosku formalnego, o ile oczywistym jego celem jest hamowanie obrad, z czego wynika, że hamowanie obstrukcji należy do zadań marszałka. Wniosek formalny raz odrzucony nie może być postawiony ponownie w ciągu tej samej rozprawy. Marszałek rozstrzyga nie-

odwołalnie o tem, czy wniosek nowy ma tę samą treść, co odrzucony.

V. Interpelacje. Posłowie mają prawo zwracać się z interpelacjami do rządu i do poszczególnych ministrów w sposób regulaminem przepisany. Minister ma obowiązek udzielić odpowiedzi ustnie lub na piśmie, w terminie nie dłuższym niż 6 tygodni, albo w umotywowanem oświadczeniu usprawiedliwić brak rzeczowej odpowiedzi. Na żądanie interpelantów odpowiedź musi być sejmowi zakomunikowana. Sejm może odpowiedź rządu uczynić przedmiotem dyskusji i uchwały (art. 33 konstytucji). Według regulaminu interpelacja musi być podpisana conajmniej przez 30-tu (dawniej 15-tu) posłów, prawo interpelowania ma nie poszczególny poseł, lecz ich grupa. Ze względu na łączenie się posłów w klubach, klub nie liczący 30-tu członków musi pozyskać dla interpelacji poparcie innego klubu lub posłów „dzikich", t. j. takich, którzy do klubów nie należą.

Marszałek ma prawo żądania od interpelantów usunięcia z interpelacji wyrazów, nie odpowiadających powadze sejmu, i w tym celu może ogłoszenie interpelacji odłożyć do następnego posiedzenia. Sankcja w tym przepisie zawarta jest zbyt słaba, bo uprawnia tylko do krótkiego odroczenia ogłoszenia interpelacji. Dlatego nowa redakcja tego przepisu pozwala na odłożenie interpelacji aż do wprowadzenia przez interpelantów odpowiednich zmian.

VI. Posiedzenia sejmu. Dzień ich oznacza marszałek, o ile niema uchwały sejmu; kieruje on obradami izby lub zaprasza zastępcę. Na posiedzeniu, które odbywa się w zasadzie w dzień powszedni, przewodniczący urzęduje z dwoma sekretarzami, stanowiąc z nimi prezydjum urzędujące.

VII. Opróżnienie galerji. Marszałek może zarządzić opróżnienie galerji w razie zakłócenia porządku przez publiczność, a musi to uczynić, gdy wniesiono o wyłączenie jawności.

VIII. Kolejność przemówień. Po sprawozdawcy albo wnioskodawcy, marszałek udziela głosu kolejno, mając na względzie ład w dyskusji i zasady słuszności. Ostatni głos ma zawsze wnioskodawca względnie sprawozdawca komisji. Jed-

nakże przedstawiciel rządu ma prawo przemawiania po za koleją i bez ograniczeń; przepis ten dotyczy też sprawozdawcy komisji.

IX. Ograniczenie przemówień. Przemawiać wolno dwa razy w jednem czytaniu nad tym samym wnioskiem, tą samą jego częścią lub poprawką. W dyskusji nad poprawką marszałek może zapowiedzieć, że dwukrotnie temu samemu mówcy głosu nie udzieli. Przemówienia posłów nie mogą trwać dłużej niż godzinę. Marszałek ma prawo ograniczenia przemówień do oznaczonego przez siebie czasu, jednak nie poniżej 15 minut, a po upływie oznaczonego czasu może mówcy głos odebrać. Przemówienie posła powinno trwać nie dłużej niż 5 minut, gdy poseł w tej samej sprawie zabiera głos po raz drugi lub przemawia po za porządkiem dziennym, np. w sprawie formalnej.

X. Głosowanie jest jawne i odbywa się przez powstanie z miejsc, lub na żądanie 75 (dawniej 50) posłów, przez oddanie kartki imiennej z wyrazem „tak" lub „nie". Wniosek o głosowanie imienne nie jest dopuszczalny, jeżeli się głosuje nad wnioskiem formalnym lub nad wnioskiem, który nie może być przedmiotem dyskusji. W zasadzie głosuje się nad poprawkami przed wnioskiem głównym, a gdy chodzi o kilka wniosków lub poprawek, przedewszystkiem nad wnioskiem, którego przyjęcie bądź rozstrzyga, bądź uchyla wszystkie inne.

XI. Władza dyscyplinarna marszałka. Marszałek ma prawo przywołać do rzeczy mówcę, który zbacza od przedmiotu obrad (upomnienie).

Marszałek przywołuje do porządku posła, który zachowuje się w sposób, nie odpowiadający godności sejmu lub zakłóca spokój uporczywem przerywaniem (przywołanie do porządku).

Marszałek przywołuje posła do porządku z zapisaniem do protokułu, gdy poseł dopuści się ciężkiego przewinienia przeciw porządkowi sejmu albo gdy na tem samem posiedzeniu już dwa razy został przywołany do porządku (przywołanie do porządku z zapisaniem do protokułu). Ta kara dyscyplinarna powoduje utratę pięciu % poborów miesięcznych

posła. W razie zastosowania tej kary marszałek może odmówić posłowi głosu w ciągu bieżącego posiedzenia.

Po drugiem przywołaniu do rzeczy lub do porządku marszałek zwraca posłowi uwagę, że w razie trzeciego upomnienia odbierze mu głos (zagrożenie odebrania głosu).

Jeżeli poseł w sali posiedzeń zachowuje się w sposób, jaskrawo nieodpowiadający godności sejmu, lub swem postępowaniem w czasie posiedzenia wykracza przeciwko obowiązkom, przyjętym w ślubowaniu poselskiem, albo jeśli na tem samem posiedzeniu uległ już karze dyscyplinarnej przywołania do porządku z zapisaniem do protokułu, marszałek może go wykluczyć aż do 3 posiedzeń, sejm zaś — aż do miesiąca. W pierwszym przypadku poseł traci połowę poborów miesięcznych, w drugim — całe uposażenie miesięczne.

Marszałek może karę dyscyplinarną orzec na piśmie, jeżeli z powodu niepokoju w izbie trudno porozumieć się ustnie.

Na posiedzeniu sejmu z 18 grudnia 1924 r. uchwalono rozszerzyć władzę dyscyplinarną marszałka na posłów, zakłócających porządek po za salą obrad, na terytorjum sejmu. Marszałek może przeciw takiemu posłowi orzec karę przywołania do porządku z zapisaniem lub bez zapisania do protokułu i zawiadamia o tem winowajcę na piśmie, izbę zaś — na najbliższem posiedzeniu przed porządkiem dziennym, przyczem w razie znaczniejszego uchybienia godności sejmu może wnieść o wyłączenie posła z posiedzeń sejmu aż do miesiąca (druk sejmowy Nr. 1488). Przyczyną tej poprawki była bójka na korytarzu sejmu, podjęta przez posła Bogusława Miedzińskiego z posłem Władysławem Rabskim. Nowa redakcja regulaminu z 1930/31 r. głosi podobnie, że przepisy dyscyplinarne stosuje się odpowiednio do posłów, winnych zakłócenia porządku po za salą obrad na terytorjum sejmu. W tym wypadku marszałek zawiadamia izbę na najbliższem posiedzeniu o nałożonej karze, stawiając w razie potrzeby wniosek o zwiększenie kary przez zastosowanie przepisów o wyłączeniu posłów.

Odwołanie od kary dyscyplinarnej. Odwołanie jest dopuszczalne tylko, gdy chodzi o przywołanie do porządku z za-

pisaniem do protokułu lub o wykluczenie czasowe posła; inne kary są ostateczne. Odwołanie należy wnieść w przeciągu 24 godzin na piśmie do komisji regulaminowej. Komisja większością głosów może a) odwołanie odrzucić lub b) wnieść do marszałka o zniesienie lub obniżenie kary. Marszałek może oddać sprawę pod rozstrzygnięcie plenum, które głosuje bez dyskusji, z czego wynika, że marszałek może wniosku komisji nie uwględnić i uznać sprawę za wyczerpaną, lecz w razie nadużycia tego prawa możliwy byłby wniosek o votum nieufności, nad którym izba głosuje bez rozpraw.

Władza dyscyplinarna marszałka rozciąga się też na członków rządu, lecz w zakresie ograniczonym. Dopuszczalne jest przywołanie do rzeczy lub do porządku, lecz bez zapisania do protokułu i bez zagrożenia odebrania głosu. Przepis ten dotyczy też członków rządu, którzy są posłami; podlegają oni tylko ograniczonej władzy dyscyplinarnej marszałka.

XII. Komisje. Regulamin odróżnia komisje stałe i niestałe; pierwsze liczą 31 lub 15 członków. Regulamin wymienia 16 wielkich komisyj z 31 członków i 6 mniejszych z 15 członków. Członków komisyj stałych przedstawiają marszałkowi kluby, liczące conajmniej 11 członków. O ilości przedstawicieli klubu rozstrzyga klucz, odpowiadający sile liczebnej klubu.

Do komisyj niestałych należą komisje nadzwyczajne czyli śledcze, przewidziane przez konstytucję.

Komisja sejmowa może wyznaczyć ze swego łona podkomisję celem porozumienia się z właściwą komisją lub podkomisją senatu co do zmiany projektu ustaw (komisje porozumiewawcze). W praktyce tworzy się często podkomisje do innych celów, np. do przygotowania redakcji spornego przepisu.

Na zebraniach komisji mogą być obecni bez prawa zabierania głosu posłowie do niej nie wybrani, a także członkowie odpowiedniej komisji senatu lub ich zastępcy. Marszałek lub wyznaczony przezeń wicemarszałek, tudzież generalny sprawozdawca budżetu i przedstawiciele rządu mogą brać udział w obradach komisji, a więc mogą przemawiać, lecz nie mają prawa głosowania. W razie potrzeby komisja może uchwalić taj-

ność obrad z wyłączeniem posłów, którzy nie mają prawa przemawiania na posiedzeniach komisji. Komisje mogą zapraszać na posiedzenia znawców z głosem doradczym, oraz posłów, nie należących do komisji, przyznając im głos doradczy i prawo stawiania wniosków. Komisje zawiadamiają o posiedzeniach premjera i zainteresowanych ministrów oraz w razie potrzeby — prezesa najwyższej izby kontroli państwa. W praktyce komisje nieraz wzywają przedstawicieli rządu. Komisje zwołuje przewodniczący lub jego zastępca. Na żądanie $^1/_3$ członków komisji przewodniczący powinien ją zwołać w ciągu 48 godzin na dzień nie późniejszy niż piąty po otrzymaniu żądania. Jeśli tego nie uczyni, marszałek sejmu ma prawo zwołania komisji. Podpisuje on korespondencję komisji, wychodzącą nazewnątrz sejmu. Quorum komisji stanowi połowa jej członków. Przepisy regulaminu dla posiedzeń sejmu obowiązują odpowiednio i komisje, o ile regulamin nie postanawia inaczej.

XIII. Urlopy poselskie. Urlop do 7 dni daje marszałek, urlop dłuższy sejm. Posłowie zapisują się na liście obecności sejmu i jego komisyj; nieusprawiedliwiona nieobecność na dwu lub więcej posiedzeniach powoduje skutki materjalne: od drugiego posiedzenia począwszy, za każde posiedzenie potrąca się posłowi 5% poborów miesięcznych. Poseł, który opuści 15 posiedzeń z kolei bez prawidłowego urlopu, traci mandat (ordynacja wyborcza, art. 111, 5).

XIV. Sąd honorowy. Praktyka sąd ten nazywa marszałkowskim, choć niema w nim marszałka i dlatego właściwsza byłaby nazwa sądu poselskiego. Sąd ten rozpatruje sprawy, w których cześć posła została przez innego posła zakwestjonowana. Członkiem sądu może być wicemarszałek, oprócz tego poseł przedstawiony przez klub. Sąd składa się z dwuch arbitrów i superarbitra, którym, w razie zgody stron, może być każdy poseł. Po jednym arbitrze powołuje każda strona, arbitrowie wybierają superarbitra. Sąd wydaje wyrok po wysłuchaniu stron większością głosów. Motywy wyroku muszą być złożone na piśmie marszałkowi, który w porozumieniu z superarbitrem rozstrzyga o formie ogłoszenia wyroku.

XV. Czytanie projektów ustaw. Wnioski, zawierające projekty ustaw, podlegają trzem czytaniom.

Senat zajmuje się projektami ustaw tylko po ich uchwaleniu przez sejm i przeprowadza nad nimi jedno czytanie (p. wyżej tom II § 23 V, 2).

10. K o m p e t e n c j e s e j m u. Główną kompetencją sejmu, jako organu uchwalającego i kontrolującego, jest uchwalanie projektów ustaw i kontrolowanie rządu. Sejm sprawuje władzę ustawodawczą, w monarchji łącznie z monarchą, w republice sam lub z narodem (p. art. 3 konstytucji polskiej oraz wyżej tom II, § 23). W państwie rządzonem parlamentarnie rząd jest przed sejmem odpowiedzialny i ustępuje na jego żądanie (p. niżej § 33). Chcąc wyliczyć szczegółowo kompetencje sejmu polskiego, trzebaby przytoczyć większość artykułów naszej konstytucji, lecz mowa jest o nich w związku z innemi zagadnieniami. Wystarczy stwierdzić, że wszystkie postanowienia konstytucji, mówiące o ustawie lub o ustawodawstwie, dotyczą kompetencyj sejmu, sprawującego władzę ustawodawczą. Przepisy takie mieszczą się nietylko w rozdziale o władzy ustawodawczej, lecz we wszystkich rozdziałach konstytucji, nie wyłączając pierwszego i ostatniego. Zestawienie tych przepisów nie wyczerpałoby kompetencyj sejmu, które są ponadto unormowane w wielu ustawach i rozporządzeniach. Sejm może rozszerzyć swoje kompetencje przez odpowiednią zmianę prawa.

Izba wyższa w Polsce czyli senat ma natomiast uprawnienia niewielkie (p. wyżej t. II § 20 II). Art. 35 konstytucji głosi: każdy projekt ustawy, przez sejm uchwalony, będzie przekazany senatowi do rozpatrzenia. Jeżeli senat nie podniesie w ciągu 30 dni od dnia doręczenia mu uchwalonego projektu ustawy żadnych przeciwko niemu zarzutów — prezydent Rzplitej zarządzi ogłoszenie ustawy. Na wniosek senatu prezydent może zarządzić ogłoszenie ustawy przed upływem 30 dni. Jeżeli senat postanowi projekt, uchwalony przez sejm, zmienić lub odrzucić, powinien zapowiedzieć to sejmowi w ciągu powyższych 30 dni, a najdalej w ciągu następnych dni 30 zwrócić sejmowi z proponowanemi zmianami. Jeżeli sejm zmia-

ny, przez senat proponowane, uchwali zwykłą większością, albo odrzuci większością 11/20 głosujących — prezydent zarządzi ogłoszenie ustawy w brzmieniu, ustalonem ponowną uchwałą sejmu. Artykuł ten wskutek wadliwej redakcji wywołał szereg wątpliwości i sporów.

a) Konstytucja nie ustala konsekwencyj odrzucenia projektu ustawy przez senat, a że nie zawiera też żadnych przepisów o uchyleniu tej uchwały przez sejm, więc przyjąć trzeba, że w takim przypadku projekt ustawy upada, lecz wobec braku przepisów, zakazujących jego podjęcia, projekt może być powtórnie przedstawiony sejmowi z inicjatywy sejmu lub rządu i wymaga dla swego uchwalenia przez sejm trzech czytań.

Sprawa ta była omawiana wiele razy przez sejm i senat, wybrane po raz pierwszy na mocy konstytucji marcowej. W sejmie przeważał pogląd, że przepisy a. 35 konstytucji o zmianach czyli poprawkach mają też zastosowanie do odrzucenia projektu przez senat, wystarcza więc do uchylenia uchwały senatu większość 11/20, podczas gdy w senacie panowała opinja, reprezentowana przez marszałka Wojciecha Trąmpczyńskiego, że projekt, odrzucony przez senat, upada. Rozstrzygnięcie tego sporu się nie powiodło mimo narady, która się odbyła 24 kwietnia 1923 r. na zaproszenie marszałka sejmu z udziałem dwuch profesorów: Jaworskiego i Cybichowskiego; pierwszy z nich stanął na gruncie opinji sejmu, drugi — senatu.

Na posiedzeniu sejmu z 1 sierpnia 1923 r. marszałek sejmu Maciej Rataj oświadczył, że senat odrzucił uchwalony przez sejm projekt ustawy o rozciągnięciu ustawy o szkołach akademickich na akademję sztuk pięknych w Krakowie; ponieważ odrzucenie w całości — mówił marszałek — uważam za maximum poprawek, przeto sprawę odsyłam do komisji oświatowej, żeby ją rozpatrzyła pod względem merytorycznym. Po powrocie projektu z komisji, sprawę przedstawiono sejmowi, który przepisaną dla poprawek większością uchwałę senatu uchylił. Marszałek sejmu odesłał ustawę do prezesa rady ministrów w celu jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, lecz wskutek sprzeciwu marszałka senatu prezydent ustawy nie

podpisał. Ponieważ rzecz była pilna, sejm uchwalił nowy projekt ustawy, uwzględniający stanowisko senatu; jest to ustawa z 16 lipca 1924 r. (Dz. U., Nr. 2-25, p. 10) o zmianie niektórych przepisów ustawy z 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich, Nr. 72, p. 494.

Nowela ta poddała akademję sztuk pięknych w Krakowie ustawie o szkołach akademickich. Na posiedzeniu sejmu z 16 grudnia 1924 r. marszałek sejmu oświadczył, że 10 sierpnia roku ub. odesłał do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw ustawę z 4 sierpnia 1923 r. o rozciągnięciu na akademję sztuk pięknych w Krakowie ustawy o szkołach akademickich, lecz przed jej ogłoszeniem, w tej samej materji uchwalono nową ustawę, derogującą poprzednią, która wskutek tego ma znaczenie raczej archiwalno-historyczne. Wobec tego marszałek zaproponował, aby upoważnić rząd do nieogłaszania tej ustawy; sejm na to się zgodził.

Na posiedzeniu z 28 stycznia 1925 r. senat uchwalił odrzucić projekt ustawy, rozciągającej na Śląsk moc obowiązującą ustaw z 17 grudnia 1920 r. i 4 lipca 1923 r. o udzieleniu gwarancji skarbu za ulgowe pożyczki dla drobnych przemysłowców, rzemieślników oraz ich organizacyj zawodowych.

Senat odrzucił projekt ustawy o odroczeniu wejścia w życie prawa o ustroju sądów powszechnych, o czem marszałek zawiadomił sejm na posiedzeniu z 15 marca 1929 r.

Teorja o maximum poprawek nie wytrzymuje ognia krytyki, gdyż posługiwanie się pojęciem maximum poprawek, t. j. największej liczby, jaka da się pomyśleć, jest rzeczą nierealną i w żadnym razie nie usprawiedliwia twierdzenia, że maximum poprawek i odrzucenie projektu — to pojęcia identyczne.

b) Naskutek narady z 24 kwietnia 1923 r. sejm uzupełnił regulamin w celu rozstrzygnięcia wątpliwości, co się dzieje z projektem ustawy przez senat zmienionym, gdy sejm zmiany senackie odrzuci zwykłą, nie zaś kwalifikowaną większością 11/20 głosów. Sejm uchwałą z 11 października 1923 r. stwierdził, że projekt w tym wypadku upada, co jest stanowiskiem słusznem, gdyż poprawek senatu ani nie odrzucono,

ani nie przyjęto, uchwalenie projektu nie przyszło więc do skutku. Jednocześnie sejm uchwalił: jeśli projekt zostanie nanowo podjęty przez rząd lub sejm, marszałek odeśle go wprost do komisji, i sejm rozstrzygnie następnie o projekcie po odbyciu jednego tylko czytania. Regulamin z r. 1930/31 poświęca tej sprawie a. 24, o którym już była mowa (tom II § 23, V, 2).

c) Wątpliwości budzi postanowienie a. 35, że w razie uchwalenia lub odrzucenia poprawek senackich przez sejm, prezydent zarządzi ogłoszenie ustawy w brzmieniu, ustalonem ponowną uchwałą sejmu. Zdawaćby się mogło, że sejm, uchwalając lub odrzucając poprawki senatu, może przy tej okazji zmienić projekt, lecz taka interpretacja, która się istotnie pojawiła, byłaby sprzeczna z kompetencjami sejmu i senatu. Projekt przez sejm zmieniony powinien powrócić do senatu.

d) Powstała kwestja, czy terminy, w a. 35 przewidziane, biegną bezwzględnie, czy też mogą być zatrzymane. Gdy podczas wypadków majowych w r. 1926 senat nie mógł się zebrać, okresu przerwy w pracach nie wliczono do terminów 30-dniowych z a. 35 konstytucji. W grudniu 1930 r. powstał spór o to, czy okres przesilenia rządowego odlicza się od tych terminów. Marszałek senatu dr. Juljan Szymański przekazał sprawę do rozstrzygnięcia połączonym komisjom: regulaminowej i prawniczej, które jednak uchwaliły ograniczyć się do wydania opinji. Większość na posiedzeniu z 31 grudnia 1930 r. uchwaliła oświadczyć, że nie może doradzać marszałkowi senatu przyjęcia przesilenia rządowego za usprawiedliwienie przerwy w biegu terminu 30-dniowego z a. 35, gdyż nie jest ogólnie utartem przekonanie, że przesilenie rządowe powoduje odroczenie nieprzekraczalnych terminów, wyraźnie przepisanych ustawą. Przeciwstawiając się tej uchwale, ułożonej w sposób zawiły i ciężki, mniejszość komisji wywodziła, że a. 35 konstytucji, mówiąc o terminie 30-dniowym, choć jest kategoryczny, nie może mieć zastosowania, o ile zachodziłaby bezwzględna niemożliwość dotrzymania go, np. z powodu wypadków siły wyższej; terminy 30-dniowe z a. 35 — głosiła opinja mniejszości — przerywają się wskutek niemożności wy-

konania uprawnień senatu od momentu dymisji rządu do chwili objęcia władzy przez nowy rząd, a to wskutek braku w obradach czynnika tak ważnego dla ustawodawstwa, jakim jest rząd, któremu przysługuje konstytucyjne prawo zajęcia stanowiska. Opinja ta, którą podpisało 8-iu senatorów z Klubu BBWR, pozostawała w związku z tezą tego klubu, że podczas przesilenia rządowego obrady izby są niedopuszczalne.

Marszałek senatu, który był zwolennikiem poglądu mniejszości, zastosował się do opinji większości. — Art. 35 konstytucji nie zna wstrzymywania biegu swych terminów, lecz w praktyce okazało się, że przypisywanie tym terminom charakteru bezwzględnie obowiązującego wywołuje skutki trudno dające się usprawiedliwić. Regulamin senatu w nowej redakcji głosi, że w razie odroczenia lub zamknięcia sesji senatu terminy, przewidziane w a. 35 konstytucji, przedłużają się o czas, w którym senat nie był czynny (a. 52); to samo głosi regulamin sejmu, stanowiąc, że w razie odroczenia lub zamknięcia sesji sejmowej terminy, przewidziane w a. 35 konstytucji, przedłużają się o czas, w którym sejm nie był czynny (a. 12 a). Ściśle rzecz biorąc, postanowienia te przekraczają ramy regulaminu i powinny się znaleźć w noweli konstytucyjnej. Zasady regulaminowe nie wydają się słusznemi, gdyż trudno odliczać od terminów 30-dniowych każdą przerwę w pracy senatu i sejmu, spowodowaną bądź to przez uchwałę izby, bądź to przez zarządzenie prezydenta. Postanowienia regulaminowe pozostają w sprzeczności z a. 35 konstytucji, lecz oznaczając zwiększenie uprawnień senatu, zasługują na poparcie de lege ferenda.

11. Zgromadzenie narodowe. Parlament dwuizbowy w wielu państwach łączy się w jedno ciało w wypadkach prawem wskazanych, np. dla wyboru głowy państwa. Ciało to nazywa się w Polsce zgromadzeniem narodowem i może być zwołane w celu wyboru przydenta Rzplitej (art. 39 konstytucji) lub rewizji konstytucji (art. 125). Dla pierwszego zgromadzenia wydano regulamin w postaci ustawy z 27 lipca 1922 r. (Dz. U., Nr. 66, poz. 596), dla drugiego — regulaminu jeszcze niema, co dziwić nie może, bo termin tego zgromadzenia przypada dopiero w r. 1946. Główne przepisy regulaminu z r. 1922 gło-

szą: przewodniczącym zgromadzenia jest marszałek sejmu, zastępcą jego — marszałek senatu. O terminie zwołania zawiadamia przewodniczący członków zgromadzenia na piśmie conajmniej na tydzień przed zgromadzeniem, oprócz tego obwieszcza o niem w gazecie rządowej. Miejsce zgromadzenia zależy od uznania marszałka sejmu. Quorum zgromadzenia stanowi połowa ustawowej liczby jego członków. Posiedzenia są jawne, językiem rozpraw jest język polski. Gdy chodzi o wybór prezydenta, dyskusja nie jest dopuszczalna. Zadaniem zgromadzenia jest wybór prezydenta, jego zaprzysiężenie oraz zatwierdzenie protokułów posiedzeń. Kandydatury zgłasza się na piśmie, przyczem potrzebne jest poparcie conajmniej 50 członków. Na podstawie tych zgłoszeń przewodniczący układa listę kandydatów, poczem natychmiast zarządza wybory. Głosowanie jest tajne, odbywa się kartkami, złożonemi we dwoje. O wyborze rozstrzyga większość bezwzględna ważnie oddanych głosów. Gdy nikt nie otrzyma wymaganej większości, powtarza się głosowanie; jeśli nie da wyniku, odbywa się trzecie głosowanie, lecz to głosowanie, jak i głosowania następne, odbywają się przy wyłączeniu kandydata z najmniejszą ilością głosów (p. art. 16). Przewodniczący ogłasza wynik niezwłocznie i zawiadamia natychmiast premjera i ustępującego prezydenta, a premjer zawiadamia elekta w obecności obu marszałków. Dla zaprzysiężenia elekta przewodniczący zwołuje zgromadzenie w dniu i czasie przez siebie oznaczonym. W razie nieprzyjęcia wyboru lub niezłożenia przysięgi, niezwłocznie będzie zwołane zgromadzenie w celu dokonania wyboru prezydenta. Przejęcie władzy przez elekta odbywa się po złożeniu przysięgi w obecności obu marszałków i premjera i protokuł o tem ogłasza rada ministrów w Dzienniku Ustaw. Po odebraniu przysięgi od nowoobranego prezydenta przewodniczący rozwiązuje zgromadzenie. Luki w regulaminie tym zapełnia się odpowiedniem stosowaniem przepisów regulaminu sejmowego.

L i t e r a t u r a. John Stuart Mill, Considerations on representative government; Cieszkowski, De la pairie et de l'aristocratie moderne, 1844, drugie wyd. 1908, oraz po polsku: O izbie wyższej i arystokracji w naszych czasach, 1908 (przekład syna autora). Makowski, O ustroju konstytucyjnym.

Jedna czy dwie izby? 1917; Dubanowicz, Zasada dwuizbowości, 1920 (referat); Niedziałkowski, Izby wyższe, 1918, oraz E 198; Dendias, Le problème de la chambre haute et la représentation des intérêts, 1929; Piasecki, Zagadnienie senatu Polski współczesnej, 1931.

Gaeta, La teoria del suffragio politico, 1897; Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht, 1901; Stier-Somlo, Vom parlamentarischen Wahlrecht, 1918; Jankowski, Prawo wyborcze do parlamentu, 1918; Cybichowski, O zabezpieczeniu prawidłowości wyborów sejmowych. G. 1922, Nr. 41 i 42; Buzek, Ordynacja wyborcza do sejmu i senatu, 1922; Komarnicki, tenże tytuł, 1922; Rutkowski, tenże tytuł, 1928.

Starosolsky, Das Majoritätsprinzip, 1916; Konopczyński, Liberum veto, 1918; d'Hondt, Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle, 1882; Saripolos, La démocratie et les élections proportionnelles, 1889; Cahn, Das Verhältniswahlsystem, 1909; Kutrzeba, Proporcjonalne głosowanie, 1918; Hare, The election of representatives, 1883; Wisłocki, Prawo głosowania kobiet; Czapiński, Poseł sejmowy. E 645, Nietykalność poselska. G. 1924, Nr. 7-15.

Gneist, Englische Verfassungsgeschichte, 1882; Stubbs, Constitutional History of England, 1874-78; Unger, Geschichte der Landstände; Riecker, Die Rechtsnatur der modernen Volksvertretung, 1893; Pollard, The evolution of parliament, 1920; Lawrence Lowell, The government of England, 1908, Public opinion and popular government, 1921, La crise des gouvernements représentatifs, 1930; Mosca, Teorica dei governi e governo parlamentare, 1925; Dubanowicz, Rządy gabinetu, 1917; Peretiatkowicz, Rządy parlamentarne. Przegląd Wszechpolski, 1922, Nr. 2; Redslob, Le régime parlementaire, 1924; Piasecki, O parlamentaryzmie trzeciej republiki, 1928; Miller, Parlamentarny rząd, E 593; p. też Szczepański, Instytucja senatu we Francji, 1931.

Kulisch, Beiträge zum österr. Parlamentsrecht, 1900; Perels, Das autonome Reichstagsrecht, 1903; Bonnard, Les règlements des assemblées législatives de la France, 1926; Zieleniewski, Regulamin senatu. I, 1933; Grzybowski, Treść i forma regulaminu parlamentarnego na tle konstytucji marcowej. P. 1928; Redlich, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, 1905; Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire (wiele wydań); Rosegger, Das parlamentarische Interpellationsrecht, 1907.

Miller, Sejm a senat, 1925; Koskowski, Chcecie rozwoju czy przewrotu? 1929; Peretiatkowicz, Reforma konstytucji polskiej, 1929, oraz R. 1928; Jaworski, Projekt konstytucji, 1928; Komarnicki, O praworządność i zdrowy ustrój państwowy, 1928.

§ 33. Ministrowie i inne organy centralne.

I. G e n e z a m i n i s t e r s t w. Monarcha sprawował rządy przez organy o najrozmaitszej nazwie i kompetencji, odwołując się także do pomocy wysokich urzędników dworskich,

którzy z czasem objęli urzędy państwowe. W wielu państwach europejskich wytworzyła się u boku monarchy rada, składająca się z wysokich urzędników (ministrów) i dygnitarzy i będąca ciałem rządzącem, jak we Francji Conseil du roi, a w Anglji — Privy Council. Nieraz się zdarzało, że jeden z członków rady uzyskiwał wpływ największy i prowadził państwo. W tych kolegjach, w których pracowali często zawodowi prawnicy, widzieć należy zaczątek rady ministrów.

P o w s t a n i e m i n i s t e r s t w p o l s k i c h. Zaczątkiem polskiej organizacji ministerjalnej były departamenty Tymczasowej Rady Stanu, przekształcone na ministerstwa, o czem była już mowa w uwagach o genezie Polski (wyżej I, 194, s.). Dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskiem, stosowany bez podstawy prawnej po wskrzeszeniu Polski niepodległej, przewidywał powołanie prezydenta ministrów i 8 ministrów, jako szefów 8 ministerstw: sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, skarbu, oświaty i wyznań, opieki społecznej i ochrony pracy, rolnictwa i dóbr koronnych, przemysłu i handlu, aprowizacji, jednakże nie wszystkie ministerstwa uruchomiono (wyżej I, 202). Dekret z 4 kwietnia 1918 r. (Nr. 5, p. 8) ścieśnił kompetencję ministerstwa spraw wewnętrznych i rozszerzył kompetencję ministerstwa opieki społecznej i ochrony pracy, nadając mu jednocześnie nazwę ministerstwa zdrowia publicznego, opieki społecznej i ochrony pracy, lecz dekret z 30 października 1918 r. (Nr. 14, p. 31) podzielił to ministerstwo na dwa: zdrowia publicznego i opieki społeczniej oraz ministerstwo ochrony pracy.

Dekret Rady Regencyjnej z 26 października 1918 r. (Dz. Pr., 14, p. 30) stworzył 4 ministerstwa: spraw zewnętrznych, spraw wojskowych, komunikacji, aprowizacji. Ministerstwo spraw zewnętrznych powstało z departamentu spraw politycznych, istniejącego przy premjerze, ministerstwo spraw wojskowych — z komisji wojskowej, ministerstwo aprowizacji (przewidziane już w dekrecie z 3 stycznia 1918 r.) — z urzędu aprowizacji, który istniał przy ministerstwie spraw wewnętrznych; z zakresu kompetencji ministerstwa przemysłu i handlu wyłączono sprawy środków komunikacji i utworzono dla tych

spraw ministerstwo komunikacji. Dekret z 8 lutego 1919 r. (Nr. 14, p. 172) przemianował ministerstwo komunikacji na ministerstwo kolei żelaznych, po wyłączeniu z kompetencji ministerstwa komunikacji a) wszelkich robót technicznych z zakresu budownictwa i konserwacji dróg wodnych oraz b) spraw żeglugi; roboty te i prace przekazano ministerstwu robót publicznych, utworzonemu dekretem z 16 stycznia 1919 r. (Nr. 8, p. 118). Dekret z 5 grudnia 1918 r. (Nr. 19, p. 52) powołał do życia ministerstwo kultury i sztuki, dekret z 5 lutego 1919 r. (Nr. 13, p. 142) — ministerstwo poczt i telegrafów. Ustawą z 1 sierpnia 1919 r. (Dz. Pr., Nr. 64, p. 385) utworzono ministerstwo b. dzielnicy pruskiej (a. 4); było to szesnaste ministerstwo.

Organizacja ministerjalna częstym ulegała zmianom, które dotyczyły kompetencji ministerstw, ich nazwy i liczby (p. Komarnicki, E., 472 s.). Na początku 1929 r. było 13 ministerstw: spraw zagranicznych, spraw wojskowych, spraw wewnętrznych, skarbu, sprawiedliwości, przemysłu i handlu, komunikacji, rolnictwa, wyznań religijnych i oświecenia publicznego, robót publicznych, pracy i opieki społecznej, reform rolnych, poczt i telegrafów, wymienionych w tym porządku w preliminarzu budżetowym na rok 1928-29, Dz. U., Nr. 67; ministrów łącznie z premjerem było 14.

Ministerstwo robót publicznych zniesiono i jego agendy przekazano innym ministerstwom, mianowicie: spraw wewnętrznych, skarbu, rolnictwa i reform rolnych, przemysłu i handlu, komunikacji (rozp. z 21.5 32, Nr. 51, p. 479), zaś ministerstwa: rolnictwa i reform rolnych połączono w jedno ministerstwo (tamże, p. 480) tak, że liczba ministerstw spadła do 11-tu (ministrów było 13, bo oprócz premjera był jeszcze minister bez teki, powołany 20 marca 1932 r., lecz po kilku miesiącach minister bez teki prof. Wł. Zawadzki został ministrem skarbu, ministrów było więc 12).

Ministerstwo pracy i opieki społecznej przemianowano na ministerstwo opieki społecznej (rozp. ust. z 12.7.32, Nr. 64, p. 597): w okresie wielkiego bezrobocia dawna nazwa tego ministerstwa wyglądała jakby na stały zarzut, że to ministerstwo bezrobociu zaradzić nie umie.

Utworzenie ministerstwa i jego zniesienie wymagają wydania ustawy lub opartego na niej rozporządzenia.

Powstawanie organizacji wewnętrznej ministerstw polskich pozostawało pod znakiem ciągłych prób i zmian, wywoływanych przedewszystkiem przez stopniowy rozwój polskiej organizacji ministerjalnej, obejmującej początkowo niektóre tylko gałęzie administracji i jedną dzielnicę. Przepisy o wewnętrznej organizacji ministerstw zawierają: rozporządzenie rady ministrów z 25 sierpnia 1926 r. (Monitor Polski, Nr. 203) oraz statuty organizacyjne ministerstw, ogłaszane w postaci rozporządzenia rady ministrów; rozporządzeniem rady ministrów z 18 marca 1921 r. (Monitor Polski, Nr. 74) wydano statuty organizacyjne 13-tu ministerstw. Statuty ministerstw często ulegały zmianie. Nowy statut ministerstwa skarbu ogłoszono tamże, Nr. 32/1932; także prezydjum rady ministrów, które nie jest ministerstwem, ma statut (tamże Nr. 288/1930).

Ministerstwa dzielą się na departamenty (początkowo na sekcje), departamenty — na wydziały; na czele departamentu jest dyrektor, na czele wydziału — naczelnik wydziału.

Podstawą polskiej organizacji ministerjalnej była zawsze zasada biurokratyczna, nie zaś zasada kolegjalna. Według zasady biurokratycznej rządzi w ministerstwie jedna osoba, t. j. minister, od którego wszyscy urzędnicy ministerstwa są zależni (rządy jednostkowe), podczas gdy zasada kolegjalna oddaje rządy w ręce kolegjum (rządy kolegjalne).

II. R o d z a j e   m i n i s t r ó w. Ministrowie są zwykle naczelnikami gałęzi administracji; ich okręgiem urzędowania jest całe państwo (system rzeczowy) lub część państwa (system terytorjalny). Przykładem ministerstwa dzielnicowego było ministerstwo b. dzielnicy pruskiej (p. wyżej I, 212), które przestało istnieć 28 kwietnia 1922 r, na mocy ustawy z 7 kwietnia tegoż roku, Nr. 30, p. 247. System rzeczowy, określający kompetencje ministrów ratione materiae, stanowi regułę; system terytorjalny, ustalający kompetencje ministrów ratione loci, stanowi wyjątek. W pierwszym przypadku minister ma wszystkie sprawy danej gałęzi administracji, np. przemysłu i handlu, w drugim — ma on wszystkie sprawy danego terytorjum, zwykle z wyjąt-

kiem niektórych, jak minister b. dzielnicy pruskiej, którego kompetencje pod względem rzeczowym z niektóremi wyjątkami były równe kompetencjom wszystkich ministrów razem wziętych.

Ewolucję podziału administracji na różne dziedziny przedstawia nauka o funkcjach państwowych (wyżej II, 69 s).

Oprócz ministrów, stojących na czele ministerstwa, istnieć mogą ministrowie bez teki, którzy nie są naczelnikami ministerstwa. Przez tekę rozumie się kompetencje ministra jako szefa ministerstwa. Ministrem bez teki jest prezes rady ministrów, który jednakże może objąć jedną z tek; premjer ma do swej pomocy urzędników, tworzących t. zw. prezydjum rady ministrów, które nie jest ministerstwem, choć na jego czele stoi wiceminister (p. Szerer, G. 1925 Nr. 42 s). Minister bez teki może też mieć inne funkcje, np. obronę stanowiska rządu w parlamencie; takiego ministra nazywa się po niemiecku Sprechminister (minister od mówienia). Minister bez teki ma tak samo zakres działania, jak minister z teką, lecz jego kompetencje nie nazywają się teką, gdyż niema ministerstwa, którego byłby szefem.

Konstytucja polska głosi: liczbę, zakres działania i wzajemny stosunek ministrów, jak również kompetencje rady ministrów określi oddzielna ustawa (a. 63), lecz tej ustawy nie wydano.

Konstytucja polska nie zabrania powoływania ministrów bez teki i w praktyce nieraz ich mianowano. Teka ministerjalna może być powierzona nie ministrowi, lecz tymczasowemu kierownikowi; konstytucja polska stanowi: jeżeli urząd ministra sprawuje tymczasowy kierownik, odnoszą się doń wszelkie przepisy o urzędzie ministra (a. 62). Z postanowienia tego wynika, że przepisy o odpowiedzialności ministrów mają zastosowanie do kierownika ministerstwa, nie może więc powstać spór, jaki był w niektórych państwach, gdzie prawo pisane tę kwestję pomijało i były głosy, że kierownik, nie będąc ministrem, nie podlega przepisom o odpowiedzialności ministrów. Kierownika mianuje się nietylko, gdy niema ministra, ale także, kiedy minister jest, lecz nie urzęduje. Na czas

urlopu marsz. Piłsudskiego, ministra spraw wojskowych, i jego nieobecności w Warszawie powołano kierownika ministerstwa spr. wojsk. latem 1931 r. Ponownie uczyniono to w marcu następnego roku po wyjeździe marsz. Piłsudskiego do Egiptu, kierownikiem ministerstwa został gen. Fabrycy. W marcu i kwietniu 1932 r., gdy minister oświaty Janusz Jędrzejewicz wyjechał na urlop, kierownictwo ministerstwa objął wiceminister ks. Żongołłowicz, który np. podpisał ustawę z 18 marca 1932 r. o akademji sztuk pięknych w Warszawie (Nr. 30, p. 305). Mianowanie kierownika nie uchyla odpowiedzialności ministra.

III. Zastępstwo. Minister może mieć zastępcę, którym może być tylko inny minister, o ile prawo nie stanowi inaczej. Do ministrów mają zastosowanie przepisy szczególne o odpowiedzialności, którym nie podlegają zastępcy, nie będący ministrami, powołanie takiego zastępcy oznaczałoby więc złożenie funkcyj ministerjalnych w rękach osoby, która rządziłaby jak minister, lecz nie byłaby jak on odpowiedzialna. Gdy minister swego urzędu pełnić nie może, np. wskutek wyjazdu, powołać trzeba kierownika. Od zastępstwa w decyzjach zasadniczych odróżnić trzeba zastępstwo w ich przygotowaniu i komunikowaniu oraz wykonywaniu. Rozumie się samo przez się, że minister nie może sam pracy podołać, lecz musi mieć do pomocy cały sztab urzędników, podpisujących zań korespondencję, komunikujących się w jego imieniu z publicznością i z władzami, załatwiających sprawy według wskazówek ministra i zgodnie z jego decyzjami zasadniczemi. Zastępstwo w tem znaczeniu sprawuje też wiceminister czyli podsekretarz stanu. Takie zastępstwo nie jest możliwe, gdy chodzi o podpisanie aktu, który wymaga kontrasygnaty ministra, jak np. w Polsce akt rządowy prezydenta (a. 44 konst.).

Przepisy o organizacji wewnętrznej ministerstw (p. wyżej II) należy rozumieć w sensie zasad przed chwilą wskazanych; minister nie może oddać części swych kompetencyj urzędnikom ministerstwa do samodzielnego ich wykonywania.

Konstytucja polska zawiera tylko przepis o zastępstwie premjera, stanowiąc: prezes rady ministrów w razie potrzeby

porucza swoje zastępstwo jednemu z ministrów (a. 62); zastępstwo w tym przypadku jest zastępstwem w decyzjach. Zastępcą premjera mógłby być minister bez teki, t. zw. wicepremjer, jakiego też zna praktyka polska.

IV. Niepołączalność. W Polsce ministrowie nie mogą piastować żadnego innego urzędu, ani uczestniczyć w zarządzie i władzach kontrolujących towarzystw i instytucyj, na zysk obliczonych (a. 61 konst.). Konstytucja mówi o piastowaniu urzędu, t. j. o jego posiadaniu, urzędnik mianowany ministrem traci więc urząd i może go odzyskać przez nową nominację. Praktyka odbiega od tego przepisu; minister po ustąpieniu wraca na dawne stanowisko niejako automatycznie, bez nowej nominacji, a nawet zdarza się jednoczesne wykonywanie urzędu ministra i innego urzędu, np. prowadzenie wykładów i odbywanie egzaminów przez profesora po objęciu stanowiska ministra, co z konstytucją pogodzić się nie da.

V. Kompetencje. Monarcha absolutny może sam sprawować władzę, monarcha konstytucyjny i naczelnik republiki rządzą w zasadzie przez ministrów. Konstytucja polska stanowi: organem narodu w zakresie władzy wykonawczej jest prezydent Rzplitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami (a. 2), co następnie konstytucja w rozdziale o władzy wykonawczej powtarza i rozwija słowami: prezydent Rzplitej sprawuje władzę wykonawczą przez odpowiedzialnych przed sejmem ministrów i podległych im urzędników (a. 43). Jedne kompetencje ministrów konstytucja określa ogólnie, drugie — konkretnie; przepisy ogólne wymagają ustawy wykonawczej. Charakter ogólny ma przepis konstytucji, który opiewa: celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe ministrowie i władze im podległe mają prawo wydawać rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy i przeprowadzenie ich użyciem przymusu zapewnić (a. 44). Ta kompetencja ministrów ma charakter konkurencyjny, gdyż przysługuje także prezydentowi; konstytucja określa nasamprzód kompetencję prezydenta i następnie oświadcza, że „takież prawo w swoim zakresie działania mają ministrowie i władze im podległe". Ustawy wykonawczej do tego postanowienia niema, nie można

więc rozgraniczyć ściśle kompetencji prezydenta i ministrów; według konstytucji rozporządzenie wykonawcze może wydać tak prezydent, jak minister. W praktyce wątpliwości usuwa klauzula wykonawcza, umieszczana na końcu ustaw i wskazująca ministra, powołanego do wykonania ustawy. Kompetencja ministrów do wydawania zarządzeń, rozkazów i zakazów oraz użycia przymusu, w konstytucji przewidziana, może być wykonana tylko, o ile ją określa ustawa lub oparte na niej rozporządzenie, co też dotyczy analogicznej kompetencji prezydenta i podległych ministrowi władz.

Charakter konkretny ma przepis, że każdy akt rządowy prezydenta wymaga dla swej ważności podpisu prezesa rady ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność (a. 44). Zastosowaniem tej zasady jest przepis tegoż artykułu, że prezydent podpisuje ustawy wraz z odpowiednimi ministrami; wśród tych ministrów powinien być premjer, którego podpis wystarcza, gdy sprawa nie należy do żadnego ministra. W razie zmiany gabinetu ustępujący premjer podpisuje w Polsce dymisję, a nowy premjer — nominację nowego gabinetu. Aż do przewrotu majowego z r. 1926 prezydent w razie zgłoszenia dymisji przez gabinet odbywał narady z marszałkami izb i z przedstawicielami stronnictw, poczem powierzał misję utworzenia gabinetu kandydatowi na premjera, wystosowując doń odpowiednie pismo; pismo, które było aktem rządowym, podpisywał w drodze wyjątku tylko prezydent. Po przewrocie majowym utworzono kilka gabinetów, sposobu tego się nie trzymając. Przez akt rządowy prezydenta rozumiemy akt, podjęty przez prezydenta w wykonaniu jego kompetencyj; art. 44 konstytucji ma na myśli akty rządowe pisane, lecz są też możliwe akty rządowe ustne. Gdyby przyjąć, że akt rządowy oznacza tylko akt pisany, ministrowie nie odpowiadaliby za akt ustny, bo konstytucja ogranicza odpowiedzialność ministrów do aktów rządowych (a. 57); taka interpretacja byłaby sprzeczna z powołanem już postanowieniem konstytucji, że prezydent sprawuje władzę przez ministrów. Pojęcie aktu rządowego pokrywa się z pojęciem czynności urzędowej, użytem w konstytucji w postanowieniu, które głosi, że

prezydent za czynności urzędowe nie jest odpowiedzialny ani parlamentarnie ani cywilnie (a. 51). Według naszej konstytucji nie da się pomyśleć, aby za czynność urzędową prezydenta nie odpowiadał nikt, a że ministrowie są odpowiedzialni tylko za akty rządowe, więc przyjąć trzeba, że czynność urzędowa jest aktem rządowym.

Przykładem ustnego aktu rządowego jest przemówienie polityczne, wygłoszone przez prezydenta do ciała dyplomatycznego, składającego życzenia w dniu Nowego Roku. Treść przemówienia wymaga zgody właściwych ministrów, a więc prezesa rady ministrów i ministra spraw zagranicznych, o ile przemówienie dotyczy polityki zagranicznej.

Konkretnym przepisem jest artykuł konstytucji, opiewający: ministrowie i delegowani przez nich urzędnicy mają prawo brać udział w posiedzeniach sejmowych i mogą przemawiać po za koleją mówców, zapisanych do głosu; w głosowaniach mogą brać udział, o ile są posłami (a. 60). Artykuł ten używa pojęcia sejm w znaczeniu tradycyjnem, w którem sejm oznacza izbę poselską łącznie z senatem. Uprawnienia ministrów, w tym przepisie wskazane, przysługują im też w senacie.

Oprócz tych kompetencyj ministrowie łącznie z premjerem mają szereg innych, wskazanych bądź to w konstytucji, bądź to w innych przepisach, o czem już była mowa lub będzie jeszcze mowa; określając np. kompetencje nominacyjne prezydenta, wspomnieliśmy o odpowiednich kompetencjach ministrów itd.

VI. R a d a   m i n i s t r ó w. Ministrowie tworzą radę ministrów pod przewodnictwem jej prezesa, którego krótko, choć nieściśle, nazywa się też prezesem lub prezydentem ministrów; wyraz ten w języku niemieckim da się usprawidliwić (Ministerpräsident), lecz w języku polskim budzi sprzeciw. Można być prezesem instytucji, lecz nie osób; natomiast używane w Anglji wyrażenie: pierwszy minister, po polsku z francuska premjer, jest trafne.

Konstytucja polska stanowi: ministrowie tworzą radę ministrów pod przewodnictwem prezesa rady ministrów (a. 55). Prezes rady ministrów jest nietylko primus inter pares, lecz

jest szefem i kierownikiem rządu. Premjer rozstrzyga o składzie gabinetu, gdyż na jego wniosek prezydent mianuje i odwołuje ministrów (a. 45). Prezes rady ministrów może żądać od ministrów sprawozdań, a ministrowie muszą z nim uzgadniać swoje postępowanie. W razie różnicy zdań minister musi ustąpić, o ile uważa, że nie może się zastosować do poglądu swego szefa na sprawę. Prezes rady ministrów nie może wprawdzie rozkazywać ministrowi, lecz gdy uważa, że minister źle rządzi, przedstawia prezydentowi wniosek o jego odwołanie. Premjer powinien dbać o jednolitość, celowość i legalność działalności rządu.

W radzie ministrów mogą powstać komitety, jak np. w Polsce komitet polityczny i komitet ekonomiczny. Rada ministrów może być związana, jak w Anglji, zasadą solidarności, która obowiązuje gabinet do poparcia ministra, atakowanego przez parlament. Gdy obowiązuje zasada solidarności, atak na ministra jest atakiem na cały gabinet. Brak tej zasady w Polsce umożliwiał t. zw. „wyłamywanie zębów" gabinetowi przez usuwanie poszczególnych jego członków, co nieraz było ze szkodą dla państwa. Posiedzenia rady ministrów bez udziału protokulantów praktyka od pewnego czasu nazywa posiedzeniami rady gabinetowej (p. Berezowski, E., Rada ministrów). Po maju 1926 r. zaczęła przeważać zasada solidarności gabinetu (p. t. II § 19, V).

Kompetencje rady ministrów, w konstytucji i innych przepisach ustalone, omawiamy w związku z innemi zagadnieniami, ograniczymy się więc na tem miejscu do kilku uwag. Konstytucja polska przez rząd rozumie radę ministrów, jak też przyjmuje praktyka; odmienne głosy niektórych autorów, że przez rząd konstytucja rozumie prezydenta Rzplitej z ministrami, nie znajdują potwierdzenia ani w prawie, ani w praktyce. Art. 7 konstytucji, głosząc, że rząd przedstawia corocznie zamknięcie rachunków państwowych do parlamentarnego zatwierdzenia, ma na myśli radę ministrów; to samo dotyczy postanowienia, że najwyższa izba kontroli przedstawia corocznie sejmowi wniosek o udzieleniu lub odmówieniu rządowi absolutorjum (a. 9), i że prawo inicjatywy ustawodawczej przy-

sługuje rządowi (a. 10), albo że posłowie mają prawo zwracać się z interpelacjami do rządu, bądź do poszczególnych ministrów; przepis ten odróżnia poszczególnych ministrów od rządu czyli rady ministrów. W zakończeniu przepis ten oświadcza, że sejm może odpowiedź rządu uczynić przedmiotem dyskusji i uchwały,, lecz postanowienie to odnieść należy także do ministrów, bo jeśli odpowiedź całego rządu może być przedmiotem dyskusji i uchwały, to tembardziej odpowiedź poszczególnych ministrów. Mówiliśmy już o kompetencji rady ministrów w sprawie zarządzenia stanu wyjątkowego (a. 124) itd. Konstytucja nie wspomina o kompetencji rady ministrów do wydawania rozporządzeń wykonawczych, zarządzeń itd., lecz ustawa lub oparte na niej rozporządzenie może uprawnić radę ministrów do tych aktów, jak to też istotnie dzieje się w praktyce. Rada ministrów wydała już wiele rozporządzeń.

VII. Systemy rządów. Odróżniamy trzy systemy rządzenia: konstytucyjny, parlamentarny i dyrektorjalny. Według systemu konstytucyjnego ministrów mianuje i zwalnia naczelnik państwa według uznania; zbliżony jest system prezydencki, obowiązujący w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Nominacja ministra wymaga wprawdzie zgody senatu amerykańskiego, lecz senat nie krępuje swobody prezydenta, który dobiera sobie ministrów według swej woli; ministerstwo nazywa się departamentem. Szefem rządu jest prezydent, niema więc premjera.

Według systemu parlamentarnego naczelnik państwa mianuje ministrów z pośród mężów zaufania lub członków większości parlamentu, na której żądanie ministrowie ustępują. Rząd parlamentarny jest niejako wydziałem wykonawczym większości parlamentarnej. Ten system rządzenia może się opierać na zwyczajach politycznych lub przepisach prawa (p. wyżej II § 19 V). Konstytucja polska głosi, że rada ministrów i każdy minister zosobna ustępują na żądanie sejmu; wniosek, żądający ustąpienia rady ministrów lub poszczególnych ministrów, nie może być poddany pod głosowanie na tem posiedzeniu, na którem go zgłoszono (a. 58 w brzmieniu noweli z 2 sierpnia 1926 r.) Wyjaśniliśmy już powyżej, że przepis ten

oznacza kodyfikację cząstkową zasady rządów parlamentarnych (p. II, 15 s). Konstytucja nie wymaga, aby gabinet składał się z mężów zaufania większości parlamentu lub jej członków, lecz daje sejmowi prawo usunięcia rządu i jego członków. O działaniu tej zasady była już mowa w związku z innemi zagadnieniami. Przepis konstytucji o ustępowaniu ministrów na żądanie sejmu nie uświęca systemu rządów parlamentarnych we właściwem znaczeniu. Przeszkodą w rozwoju tych rządów jest przedewszystkiem rozbicie partyjno-polityczne sejmu, które już nieraz wywoływało potrzebę utworzenia gabinetu koalicyjnego z przedstawicieli lub mężów zaufania różnych stronnictw. Gabinet koalicyjny, nie chcąc się narazić żadnemu ze stronnictw, które go popierają a mają różne programy, uprawia nieraz z konieczności t. zw. politykę lawirowania, która jest dowodem słabości rządu i zmniejsza znacznie wydajność jego pracy, i tylko w chwilach przełomowych, gdy zagrożenie bytu ojczyzny wymaga skupienia sił dla jednego celu, gabinet koalicyjny może dokonać wielkich czynów, jak np. w Polsce w czasie wojny z Rosją Sowiecką w r. 1920.

We Francji zasada rządów parlamentarnych powoduje częste zmiany gabinetów, których od lutego 1871 r. do grudnia 1930 r. było 85. Gabinet zwykle ustępuje po głosowaniu izby deputowanych, wyjątkowo — naskutek głosowania w senacie, gdzie było 5 takich wypadków: 16 lutego 1932 r. rząd ustąpił po odrzuceniu przez senat reformy prawa wyborczego, uchwalonej przez izbę deputowanych i głoszącej: znosi się wybory ściślejsze, o ile w pierwszem głosowaniu kandydat, mający najwięcej głosów, otrzyma conajmniej 25% wszystkich głosów, kobiety otrzymują prawo głosowania, wprowadza się obowiązek głosowania; w izbie deputowanych lewica była w mniejszości, w senacie miała większość i obaliła projekt, który dawał prawa kobietom. Senat obalił w r. 1925 rząd Herriot'a, w grudniu 1930 r. — rząd p. Tardieu. Przed wojną były 2 wypadki obalenia gabinetu przez senat. Wr. 1896 upadł rząd Leona Bourgeois, w marcu 1913 r. — czwarty gabinet Briand'a, w obu wypadkach wskutek głosowania w senacie.

System dyrektorjalny oddaje rządy w ręce kolegjum, wy-

branego przez parlament lub ludność na czas określony. Kolegjum składa się z naczelników czyli dyrektorów gałęzi administracji, sprawujących w zasadzie łącznie t. j. kolegjalnie rządy. System ten obowiązuje w Szwajcarji, gdzie naczelna władza wykonawcza spoczywa w rękach takiego kolegjum. Kolegjum Związku szwajcarskiego nazywa się radą związkową i składa się z 7-iu osób, wybranych przez połączone izby parlamentu na 3 lata. Przewodniczy w radzie prezydent Związku, wybrany na rok przez połączone izby parlamentu. Prezydent jest szefem jednego z departamentów i mimo niektórych funkcyj reprezentacyjnych nie jest naczelnikiem państwa (konstytucja z 29 maja 1874 r., a. 95 s).

S y s t e m k a n c l e r s k i. Charakter mieszany ma system kanclerski rozmaicie określany. Przez system kanclerski rozumiemy powierzenie rządów jednemu ministrowi, jak to miało miejsce w Niemczech w r. 1867 po utworzeniu Związku Północno-Niemieckiego i następnie od r. 1871 po powstaniu Rzeszy Niemieckiej, mającej tylko jednego ministra, zwanego kanclerzem. W państwie z systemem rządów kanclerskich niema rady ministrów; kanclerzowi pomagają sekretarze stanu, którzy jednakże nie mają stanowiska ministrów. System ten daje wielką władzę kanclerzowi, lecz wobec trudności znalezienia jednostki, mogącej podołać funkcjom, stanowi rzadki wyjątek. Kanclerzem był twórca zjednoczenia Niemiec książę Bismarck, którego władzę trzeba było ze względu na sędziwy wiek kanclerza w r. 1879 ograniczyć, powołując na mocy specjalnej ustawy zastępców, w konstytucji nie przewidzianych.

Kanclerz może być odpowiedzialnym albo tylko przed głową państwa, albo także przed parlamentem, zaliczamy więc system kanclerski do systemów mieszanych.

System do kanclerskiego zbliżony, może powstać przez łączenie wielu tek w rękach premjera, jak to miało miejsce we Włoszech po przewrocie faszystowskim, gdy premjer Mussolini obejmował kierownictwo coraz to nowych ministerstw, których razem objął 9, lecz w r. 1929 oddał 8 tek, które przeszły do rąk ministrów, przeważnie dotychczasowych wiceministrów. Póki Mussolini piastował tak wielką ilość tek,

rada ministrów była ciałem bardzo nielicznym i obradowała w większym składzie tylko dzięki obecności podsekretarzy stanu czyli wiceministrów.

Niektórzy autorzy przez system kanclerski rozumieją poddanie ministrów kierownictwu premjera, lecz kierownictwo to jemu już przysługuje, choć może niezawsze zeń korzysta, chyba że prawo uważa go tylko za primus inter pares. Konstytucja polska z 17 marca 1921 r. nie stoi na tem stanowisku, gdyż uważa premjera za kierownika rządu.

VIII. Odpowiedzialność. Minister odpowiada za celowość i legalność urzędowania; stosownie do tego odróżniamy odpowiedzialność polityczną i odpowiedzialność prawną ministra; minister odpowiada za złe rządy (odpowiedzialność polityczna) i za złamanie prawa (odpowiedzialność prawna); odpowiedzialność ministrów bliżej określają prawa, stosownie do systemu rządów, w państwie przyjętego.

Według systemu konstytucyjnego minister nie jest odpowiedzialny politycznie przed parlamentem, który jednakże może mieć prawo pociągnięcia go do odpowiedzialności prawnej. Konstytucja pruska z 31 stycznia 1850 r. stanowiła: ministrowie mogą być uchwałą izby oskarżeni za zbrodnię pogwałcenia konstytucji, przekupstwa i zdrady; oskarżenie rozstrzyga najwyższy trybunał (a. 61), lecz bliższe postanowienia, zapowiedziane w tym przepisie co do wypadków odpowiedzialności, postępowania i kar, nie ukazały się, była to więc lex imperfecta. W praktyce odpowiedzialność prawna ma daleko mniejsze znaczenie od odpowiedzialności politycznej; wypadki pociągnięcia ministra do odpowiedzialności prawnej są rzadkie, często natomiast się zdarza ustąpienie ministra na żądanie parlamentu, który nie zgadza się na jego politykę, uważając ją za niecelową. Pod panowaniem zasady rządów konstytucyjnych naczelnik państwa może ministra usunąć według uznania, może więc, dzięki temu prawu, dać dymisję ministrowi za rządy złe lub nielegalne. Minister odpowiada przed naczelnikiem państwa politycznie i prawnie, lecz urzeczywistnienie odpowiedzialności prawnej odbyć się może przez usunięcie ministra, o ile nie jest przewidziany przewód sądowy. Minister, który

popełnił przestępstwo, odpowiada przed sądami ogólnemi, np. za pojedynek.

Według systemu prezydenckiego prezydent, który według uznania zwalnia ministrów, może ich usunąć za rządy złe lub bezprawne; jeśli minister Stanów Zjednoczonych Ameryki popełni zbrodnię lub występek, izba niższa go oskarża, a wyższa pozbawia urzędu i sprawa przechodzi do sądów ogólnych, jak co do prezydenta (wyżej § 31, VI).

System dyrektorjalny nie przewiduje odpowiedzialności członków kolegjum przed parlamentem. Członkowie rady związkowej w Szwajcarji podlegają w zasadzie normom o odpowiedzialności dyscyplinarnej, cywilnej i karnej urzędników.

Według systemu rządów parlamentarnych minister odpowiada politycznie przed parlamentem, który może pociągnąć go też do odpowiedzialności prawnej, ponadto odpowiada on politycznie i prawnie przed prezydentem, który dzięki prawu zwalniania ministrów może usunąć ministra, który źle lub nielegalnie rządzi. Za przestępstwa minister odpowiada na prawach ogólnych, o ile nie postanowiono inaczej.

Konstytucja polska o odpowiedzialności ministrów przed prezydentem nie wspomina, lecz dając prezydentowi prawo uwolnienia ministra, umożliwia urzeczywistnienie tej odpowiedzialności. Konstytucja normuje tylko odpowiedzialność ministrów przed sejmem oraz trybunałem stanu i odróżnia odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną a) rady ministrów i b) poszczególnych ministrów oraz odróżnia odpowiedzialność solidarną rady ministrów i odpowiedzialność indywidualną poszczególnych ministrów. Zakres odpowiedzialności konstytucyjnej i parlamentarnej ministrów jest identyczny; obie odpowiedzialności nie różnią się zakresem, lecz sposobem urzeczywistnienia, co też powiedzieć należy o odpowiedzialności rady ministrów. Do odpowiedzialności parlamentarnej pociąga ministrów sejm zwyczajną większością; do tego postanowienia konstytucja dodaje przepis: rada ministrów i każdy minister zosobna ustępują na żądanie sejmu (a. 58), urzeczywistnienie tej odpowiedzialności odbywa się przez uchwalenie większością głosów wniosku, żądającego ustąpienia rady

ministrów lub ministra. Co do konstytucyjnej odpowiedzialności, konstytucja stanowi wprawdzie, że określi ją oddzielna ustawa, która też ustali sposób jej urzeczywistnienia, lecz w tym samym artykule konstytucja daje przepisy o pociągnięciu ministra do tej odpowiedzialności i ponadto w innych artykułach określa jej zakres. Konstytucja głosi: Uchwała, stawiająca ministra w stan oskarżenia, musi być powzięta w obecności conajmniej połowy ustawowej liczby posłów większością $^3/_5$ oddanych głosów. Rozpoznanie sprawy i wydanie wyroku należy do trybunału stanu. Minister nie może się uchylić od odpowiedzialności konstytucyjnej przez zrzeczenie się urzędu. Z chwilą postawienia w stan oskarżenia minister jest zawieszony w urzędowaniu (a. 59). W tych przepisach konstytucja nie wspomina oddzielnie o radzie ministrów, lecz oskarżenie całego rządu jest możliwe.

Zakres odpowiedzialności konstytucyjnej i parlamentarnej normują następujące przepisy: Rada ministrów ponosi solidarną odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za ogólny kierunek działalności rządu. Pozatem ponoszą ją ministrowie oddzielnie, każdy w swoim zakresie, za działalność w urzędzie, a to zarówno za zgodność tej działalności z konstytucją i innemi ustawami państwa, za działanie podległych im organów, jak i za kierunek swej polityki. W tymże samym zakresie obowiązuje ministrów solidarna i indywidualna odpowiedzialność za akty rządowe prezydenta Rzplitej (a. 56, 57 konst.). Z tych przepisów wynika: a) rada ministrów odpowiada solidarnie tylko za ogólny kierunek działalności rządu, t. j. za celowość ogólną działania; b) ministrowie odpowiadają indywidualnie: 1) za legalność swej działalności w urzędzie (zgodność z konstytucją i innemi ustawami, t. j. z prawem, bo minister musi też przestrzegać rozporządzeń na ustawie opartych) i 2) za celowość działania w znaczeniu odpowiedniego kierunku polityki, co rozwija bliżej ustawa o trybunale stanu. Minister odpowiada: a) za swoje urzędowanie, b) za działanie podległych mu organów, c) za akty rządowe prezydenta i d) za działanie rady ministrów.

Sejm może zażądać ustąpienia ministra, który rządzi źle

lub bezprawnie, lecz izba poselska może takiego ministra postawić w stan oskarżenia przed trybunałem stanu, sejm ma więc do wyboru drogę parlamentarną lub sądowo-parlamentarną. Terminologja konstytucji jest wadliwa, bo niewiadomo, czemu odpowiedzialność, prowadząca przed trybunał stanu, ma być konstytucyjną. Przez odpowiedzialność konstytucyjną rozumieć należałoby odpowiedzialność na mocy konstytucji, lecz w tem znaczeniu konstytucyjną jest też odpowiedzialność parlamentarna.

Przepisy konstytucji o odpowiedzialności ministrów są wadliwe, bo odrzucają podział odpowiedzialności na polityczną i prawną. Praktyka w zasadzie pojmuje odpowiedzialność parlamentarną w znaczeniu odpowiedzialności politycznej, a przez odpowiedzialność konstytucyjną sejm rozumie zwykle odpowiedzialność prawną, lecz złączenie obu odpowiedzialności: politycznej i prawnej w pojęciach odpowiedzialności parlamentarnej i konstytucyjnej wywołać może szkodliwe dla prestiżu państwa wnioski o postawienie ministra w stan oskarżenia.

W celu wykonania przepisów konstytucji o odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów wydano ustawę z 27 kwietnia 1923 r. o trybunale stanu, Dz. U., Nr. 59, p. 415, w której umieszczono też przepisy o odpowiedzialności prezesa najwyższej izby kontroli oraz prezydenta Rzplitej i pełniącego jego funkcje marszałka sejmu.

I. Odpowiedzialność konstytucyjna ministrów. A) Działalność ministra. Minister odpowiada za działanie i zaniechanie, na winie umyślnej lub nieumyślnej polegające, którem w zakresie swego urzędowania lub też w zakresie ogólnego kierunku działalności i polityki rządu: a) naruszył konstytucję lub inną ustawę, b) naraził państwo na niebezpieczeństwo, c) wyrządził interesom państwa oczywistą i znaczną szkodę. Z tego wynika, że minister odpowiada za legalność i celowość urzędowania; odpowiada on za dolus i culpa, nie zaś za casus (przypadek), ani też siłę wyższą (vis major). Według konstytucji minister odpowiada też za kierunek swej własnej polityki.

B) Działalność prezydenta i pełniącego jego funkcje marszałka sejmu. Na tych samych zasadach minister odpowiada za działanie i zaniechanie tych organów, lecz tylko, jeśli stał się ich bezpośrednio winny lub dopuścił do nich umyślnie lub nieumyślnie.

C) Działalność rady ministrów. Minister odpowiada za działanie i zaniechanie rady ministrów oraz innych ministrów, lecz tylko: a) w zakresie ogólnego kierunku działalności i polityki rządu, b) jeśli owego działania lub zaniechania stał się bezpośrednio winny lub dopuścił doń z winy umyślnej lub nieumyślnej. O winie bezpośredniej mówimy, gdy minister poparł to działanie głosowaniem lub jest uczestnikiem działania; wina pośrednia istnieje, gdy minister dopuścił do działania lub zaniechania, któremu mógł przeszkodzić; w razie przegłosowania ministra przez jego kolegów jest quaestio facti, czy minister jest obowiązany do reakcji w postaci zgłoszenia swej dymisji.

D) Działalność podległych ministrowi organów. Minister odpowiada za działanie i zaniechanie tych organów, lecz tylko we właściwym sobie zakresie urzędowania i tylko, gdy stał się ich bezpośrednio winny lub dopuścił do nich z winy umyślnej lub nieumyślnej.

2. Odpowiedzialność za przestępstwa karne (związane lub niezwiązane ze sprawowaniem urzędu ministra). Odpowiedzialność ta istnieje obok odpowiedzialności konstytucyjnej, lecz może być urzeczywistniona przez trybunał stanu z oskarżenia sejmu, o ile chodzi o czyny, związane z urzędowaniem.

3. Odpowiedzialność ogólna (urzędnicza). Opowiedzialność ministra za szkodę, wyrządzoną obywatelowi przez działalność urzędową, niezgodną z prawem lub obowiązkami służby, tudzież solidarną odpowiedzialność państwa za tę szkodę normują oddzielne przepisy, w a. 121 konstytucji o odpowiedzialności urzędników przewidziane.

4. Pociąganie do odpowiedzialności konstytucyjnej. Wniosek o pociągnięcie ministra do odpowiedzialności musi określić dokładnie zarzut i mieć sto pod-

pisów. Sejm może tylko przejść nad wnioskiem do porządku dziennego lub przekazać go komisji, która może wnieść tylko o odrzucenie wniosku lub o postawienie ministra w stan oskarżenia. Dnia 17 grudnia 1924 r. upadł wniosek o postawienie w stan oskarżenia b. ministra skarbu Władysława Kucharskiego; za wnioskiem padło 175 głosów, przeciw — 138, wstrzymało się 33 posłów z „Piasta"; do wymaganej przez konstytucję większości $^3/_5$ zabrakło 13-tu głosów. Głosowano imiennie kartkami; wstrzymujący się oddali kartki białe, które jako nieważne nie wchodzą w rachubę przy obliczeniu wyniku głosowania.

Uchwałą z 20 marca 1929 r. sejm postawił w stan oskarżenia przed trybunałem stanu b. ministra skarbu Gabrjela Czechowicza za przekroczenie budżetu na r. 1927—28. Marsz. Piłsudski w wywiadzie oświadczył, że trybunał nie ośmieli się zebrać. Trybunał, po przeprowadzeniu rozprawy, uchwałą jednomyślną z 29 czerwca 1929 r. postępowanie w tej sprawie zawiesił aż do czasu wydania przez sejm uchwały, zawierającej ocenę merytoryczną zakwestjonowanych przezeń pod względem formalnym kredytów. Izby kredyty te uchwaliły ustawą skarbową z 12 lutego 1931 r. (Nr. 35, p. 261) po zwycięstwie wyborczem stronnictwa rządowego z r. 1930, lecz trybunał nie zebrał się ponownie dla zakończenia sprawy, b. min. Czechowicz pozostaje więc w stanie oskarżenia.

Jednocześnie z uchwaleniem wniosku o postawienie ministra w stan oskarżenia sejm wybiera prostą większością 3 posłów celem popierania oskarżenia przed trybunałem stanu; jest to niejako trzech prokuratorów, którzy mają prawa członków urzędu prokuratorskiego w sądach karnych, lecz nie mogą odstąpić od oskarżenia.

5. P r z e d a w n i e n i e. Czyn przedawnia się w zasadzie upływem 6 lat.

6. S ą d. Trybunał stanu składa się z pierwszego prezesa sądu najwyższego, jako przewodniczącego, oraz 12-tu członków, których wybierają z poza swego grona: 8-iu sejm i 4-ch senat. Członkami tego trybunału mogą być wybrane osoby, nie piastujące żadnego urzędu państwowego i używające pełni

praw obywatelskich; do tego przepisu a. 64 konstytucji ustawa o trybunale stanu dodaje, że kandydat na członka musi mieć lat 40, a połowa sędziów powinna mieć ukończone wyższe studja prawnicze. Członkowie tego trybunału mają immunitety sędziowskie. Są oni wybrani na okres kadencji sejmowej.

7. Postępowanie. Odpowiednie zastosowanie mają postanowienia powszechnej procedury karnej; urzędnicy są zwolnieni od zachowania tajemnicy urzędowej. Aktem oskarżenia jest uchwała sejmu o postawieniu ministra w stan oskarżenia; trybunał nie może odmówić wyznaczenia rozprawy głównej i rozpoznaje sprawę w granicach uchwały sejmowej. Dla rozprawy głównej potrzebna jest obecność 7-iu członków łącznie z przewodniczącym; za wyrokiem zasądzającym musi się oświadczyć $^2/_3$ głosów; powództwo cywilne jest niedopuszczalne. Postępowanie jest jawne; jawność może być wyłączona tylko, o ile zagrażałaby bezpieczeństwu państwa. Wyrok jest prawomocny z chwilą ogłoszenia. Jeśli kadencja sejmu się skończy przed wydaniem wyroku, trybunał przekazuje sprawę następnemu składowi trybunału, chyba, że rozprawa główna już się rozpoczęła; sędziowie i oskarżyciele urzędują wtedy aż do wydania wyroku.

8. Kary. Karami są: a) czasowe lub stałe pozbawienie praw wyborczych, b) czasowe lub stałe pozbawienie prawa piastowania urzędów publicznych, c) wydalenie ze służby państwowej. Kary te mogą być wymierzone łącznie, lecz trybunał może się też ograniczyć do orzeczenia winy, kary nie wymierzając. Minister skazany traci urząd ministra z mocy ustawy. Gdy przedmiotem postępowania jest też przestępstwo karne, będące w związku ze sprawowaniem urzędu, trybunał wymierza karę ogólną na mocy kodeksu karnego i może ponadto orzec kary powyżej wskazane.

9. Odpowiedzialność kierownika ministerstwa. Odpowiada on jak minister.

10. Odpowiedzialność prezesa najwyższej izby kontroli państwa. Odpowiada on za działania określone przez ustawę; stosuje się przepisy o ministrach, a więc oskarża sejm. Według konstytucji prezes jest

odpowiedzialny przed sejmem (a. 9), lecz według ustawy z 3 czerwca 1921 r. o kontroli państwowej, poz. 314, odpowiada on także przed senatem, przez co rozszerzono przepis konstytucji, lecz nie wyciągnięto z tego konsekwencji przy uchwalaniu ustawy o trybunale stanu, bo nie dano senatowi prawa oskarżenia prezesa.

11. Odpowiedzialność prezydenta Rzeczypospolitej i pełniącego jego funkcje marszałka sejmu. Organy te odpowiadają przed trybunałem stanu za zdradę kraju, naruszenie konstytucji z winy umyślnej (ścieśnienie a. 51 konstytucji), tudzież za przestępstwa z ustaw karnych, choćby przestępstwa takie nie pozostawały w związku z pełnieniem urzędu prezydenta. Gdy organy te już nie piastują urzędu, odpowiadają one przed tym trybunałem jedynie za czyny, pozostające w związku ze sprawowaniem urzędu prezydenckiego. Pociągnięcie do odpowiedzialności może uchwalić tylko sejm większością $^3/_5$ głosów przy obecności conajmniej połowy ustawowej liczby posłów. Pozatem przepisy niniejszej ustawy o karach i skutkach wyroku, o przedawnieniu i trybie postępowania mają zastosowanie odpowiednie w razie oskarżenia tych organów.

IX. Urzędy centralne. Oprócz 16-tu ministerstw powstały w Polsce początkowo 23 urzędy centralne przy ministerstwach lub niezależnie od nich. Przykładem może być główny urząd likwidacyjny, powołany do życia dekretem z 31 stycznia 1919 r., Dz. Pr., Nr. 12, p. 132, „na prawach osobnego ministerstwa". Prezes tego urzędu miał w sprawach służbowo-państwowych charakter ministra, lecz nie wchodził w skład gabinetu ministrów i brał udział w jego pracach tylko w zakresie swych kompetencyj. Do właściwości tego urzędu należały następujące sprawy: a) ustalenie wysokości strat, poniesionych wskutek wojny przez państwo i poszczególnych jego obywateli, b) przygotowanie i prowadzenie wszelkich spraw, tyczących się rozrachunku państwa polskiego z sąsiedniemi państwami z wszelkich tytułów, c) uzyskanie wszelkich odszkodowań (z tem było najgorzej) i rozrachunek z poszkodowanymi. Inne przykłady: państwowy urząd zakupu artykułów

pierwszej potrzeby, urząd patentowy, państwowy urząd aprowizacyji, urząd walki z lichwą i spekulacją, komisja kodyfikacyjna (p. wyżej II, § IV, 1), prokuratorja generalna Rzplitej, najwyższa izba kontroli państwa (wyżej II, § 25 VI) itd.

Część tych urzędów zwinięto, szereg innych zreorganizowano. Według konstytucji marcowej każdy urzędnik, a więc także każdy urząd musi podlegać ministrowi (a. 45), o ile konstytucja nie stanowi inaczej; wyjątkiem jest najwyższa izba kontroli państwa, której prezes zajmuje stanowisko równorzędne ministrowi (a. 9). Główny urząd likwidacyny (p. E., 168) poddano ministrowi skarbu, a później do tego ministerstwa wcielono (ust. z 4 lipca 1923 r., Nr. 75 p. 583, rozp. rady ministrów z 10 stycznia 1927 r., Nr. 5, p. 27). Temu samemu ministrowi poddano prokuratorję generalną Rzplitej, będącą niejako adwokatem państwa w procesach i jego doradcą prawnym; ponadto szereg innych podmiotów korzysta z opieki tego urzędu opartego na zasadzie centralizacji opieki prawnej, państwu potrzebnej.

P r o k u r a t o r j a g e n e r a l n a R z p l i t e j. Urząd ten stworzono dekretem z 7 lutego 1919 r., Dz. Pr., Nr. 14, p. 181, a dekret ten zastąpiono ustawą z 31 lipca tegoż roku, Nr. 65, p. 390. Według obu tych praw prokuratorja była urzędem centralnym, w swej działalności od ministrów niezależnym. Urząd ten w spełnianiu swych czynności urzędowych działał samodzielnie na żądanie władz centralnych oraz władz i instytucyj w prawie wskazanych. W razie sporu między prokuratorją i władzą lub instytucją, uprawnioną do korzystania z pomocy tego urzędu, decydowała rada ministrów; jednakże zarządzenia niecierpiące zwłoki prokuratorja miała natychmiast poczynić, nie czekając na rozstrzygnięcie sporu (a. 5). W sprawach osobowych i administracyjno - gospodarczych urząd ten podlegał bezpośrednio premjerowi, któremu też przysługiwało prawo nadzoru nad urzędowaniem prokuratorji, lecz nie mógł on dawać jej poleceń co do sprawowania funkcyj, np. nakazać cofnięcia skargi.

Po wydaniu konstytucji marcowej przepisy te nie mogły się utrzymać. Reorganizacji tego urzędu dokonało rozporzą-

dzenie ustawodawcze prezydenta z 9 grudnia 1924 r, Dz. U., Nr. 107, p. 967, które weszło w życie w całej Polsce 1 stycznia 1925 r. (p. Bukowiecki, G. 1924 Nr. 38).

Cel. Prokuratorja generalna jest powołana do wykonywania obrony prawnej i zastępstwa prawnego interesów prawnych państwa i podlega ministrowi skarbu.

Kompetencja. Do zakresu działania tego urzędu należy: 1) zastępstwo sądowe wogóle w sprawach, dotyczących praw i interesów majątkowych i publicznych państwa, 2) zastępstwo praw i interesów majątkowych i publicznych państwa w postępowaniu przed sądami prawa publicznego i władzami administracyjnemi, 3) wydawanie na wezwanie władz państwowych opinij prawnych w sprawach, dotyczących majątkowych i publicznych interesów państwa, oraz udzielanie porady prawnej i współdziałanie w sporządzaniu aktów prawnych, dotyczących praw i interesów państwa (§ 2).

Ścieśnienie i rozszerzenie kompetencji może się odbyć przez rozporządzenie rady ministrów w ramach prawa o tym urzędzie (p. §§ 4 i 5). Przykładem ścieśnienia kompetencji może być rozporządzenie rady ministrów z 16 grudnia 1925 r. (Dz. U., Nr. 127, poz. 904), uchylające ciążący na prokuratorji generalnej z mocy przepisów dotychczasowych obowiązek prawnego zastępstwa kościoła katolickiego, innych kościołów i wyznań religijnych oraz instytucyj kościelnych (§ 1). Przykładem rozszerzenia kompetencji może być rozporządzenie rady ministrów z 16 stycznia 1925 r. (Dz. U., Nr. 8, poz. 58). Rozporządzenie to okręg terytorjalny oddziału prokuratorji generalnej w Krakowie rozszerzyło na terytorjum sądu okręgowego w Katowicach oraz powierzyło prokuratorji generalnej zastępstwo prawne skarbu śląskiego, co było zgodne z ustawą śląską z 26 listopada 1924 r. (Dz. U., Śl., Nr. 26, poz. 98). W Katowicach ustanowiono delegata prokuratorji generalnej dla obszaru województwa śląskiego, który podlega prezesowi oddziału prokuratorji generalnej w Krakowie (rozp. ministra skarbu z 8 stycznia 1925 r., Dz. U., Nr. 3, poz. 30).

R o z m i a r y z a s t ę p s t w a. W jednych sprawach zastępstwo prokuratorji jest konieczne, w innych dopuszczalne. a) W sądowem postępowaniu cywilnem wszelkiego rodzaju skarb państwa i inne podmioty prawne z nim zrównane zastępuje wyłącznie prokuratorja generalna i nie potrzebuje się wykazać osobnem pełnomocnictwem; prokuratorja działa na wezwanie władz państwowych, oznaczonych w instrukcji służbowej tego urzędu (§§ 6 i 8). Jednakże do zastępstwa w postępowaniu hipotecznem, upadłościowem i egzekucyjnem uprawniona jest również właściwa władza państwowa bez potrzeby wykazywania się pełnomocnictwem prokuratorji generalnej; w tych rodzajach postępowania przysługuje nadal prokuratorji generalnej wyłączne prawo do zastępstwa w sporach, wynikłych w toku postępowania, oraz do wnoszenia skarg i środków prawnych (rozp. ust. z 24. 3. 33, Nr. 21, p. 151). W postępowaniu sądowo-karnem prokuratorja generalna bierze udział wtedy, gdy okaże się 1) potrzeba zastępowania interesów majątkowych państwa (np. zgłoszenia powództwa cywilnego) i gdy 2) prokuratorja generalna przez właściwą władzę państwową o zastępstwo proszona będzie (§ 6). c) W postępowaniu przed sądami prawa publicznego i przed władzami administracyjnemi tak w kraju, jak i zagranicą oraz w postępowaniu przed sądami zagranicznemi prokuratorja generalna bierze udział w tych wypadkach, w których zastępstwo poruczone jej będzie przez władzę administracyjną, powołaną do zarządu lub nadzoru nad odnośnym podmiotem prawnym lub nad odnośną gałęzią administracji państwowej (tamże).

K o l i z j e i n t e r e s ó w. a) W razie kolizji między interesami skarbu państwa i interesami podmiotów prawnych z nim zrównanych, prokuratorja generalna zastępuje skarb państwa. b) W razie kolizji między interesami wspomnianych podmiotów prawnych, prokuratorja nie zastępuje żadnego z nich (§ 7).

S a m o d z i e l n o ś ć. W wydawaniu opinij prawnych kieruje się prokuratorja generalna własnem przekonaniem prawnem (§ 8), tylko więc działalność opinjodawcza prokuratorji

jest samodzielna, co do innych zaś czynności urząd ten podlega rozkazom ministra skarbu.

Skład. Na czele prokuratorji generalnej stoi prezes, podległy ministrowi skarbu; prezesa zastępuje wiceprezes (§ 9). Prokuratorja składa się z urzędników referendarskich, kancelaryjnych i rachunkowych; podlegają oni ogólnym przepisom o państwowej służbie cywilnej. Referendarskimi urzędnikami prokuratorji mogą być tylko osoby, które ukończyły wyższe studja prawnicze, zdały wszystkie przepisane prawnicze egzaminy i wykażą się odbytą jednoroczną aplikacją sądową. Referendarscy urzędnicy powinni się poddać egzaminowi zawodowemu; egzamin ten nadaje te same uprawnienia, co egzamin adwokacki i sędziowski (§ 13). Urzędnicy prokuratorji mają się poświęcać wyłącznie pełnieniu swych czynności urzędowych. Występując przed sądami w spełnieniu swych urzędowych czynności, korzystają oni z praw adwokatów na obszarze całej Rzplitej (§ 14).

Siedziba. Siedziba główna prokuratorji jest w Warszawie. Oddziały prokuratorji tworzy się w siedzibach sądów apelacyjnych; na czele oddziału stoi prezes. Gdzie niema oddziału, tam jest kompetentna prokuratorja generalna w Warszawie. Urząd główny i oddziały mogą mieć delegatów, mianowanych przez ministra skarbu (§ 10 i 11).

Zastępstwo sądowe. Zastępstwo to wykonywają urzędnicy referendarscy prokuratorji generalnej, w razie niezbędnej potrzeby — adwokaci. Wszystkie osoby, występujące wobec sądu w imieniu prokuratorji generalnej, powinny wykazać się ogólnem lub szczególnem pełnomocnictwem (§ 12)

Odpowiedzialność za szkody materjalne. Za szkodę materjalną, wynikłą dla skarbu państwa lub dla podmiotów prawnych z nim zrównanych z powodu ciężkiego niedbalstwa lub oczywistego naruszenia obowiązków służbowych, są odpowiedzialni: tak prezes prokuratorji, prezes oddziału i delegat prokuratorji, jak każdy z urzędników prokuratorji, który w danym wypadku szkodę spowodował; są oni zobowiązani do zadośćuczynienia (§ 14).

Instrukcja służbowa, wydana przez radę ministrów na wniosek ministra skarbu, określa szczegóły organizacji, tok i sposób wewnętrznego urzędowania prokuratorji generalnej i jej organów oraz zadania, obowiązki i prawa poszczególnych kategoryj urzędników i funkcjonarjuszy (§ 15).

Ocena. Ocena instytucji prokuratorji zależy od kwalifikacyj jej członków. Jeśli wynagrodzenie urzędników tego urzędu jest bardzo skromne, grozi niebezpieczeństwo, że wybitni prawnicy stronić będą od tej instytucji i poświęcać się adwokaturze, gdzie będą mogli osiągać zarobki wielokrotnie większe. Wtedy zdarzać się będzie nieraz, że spraw doniosłych nie będą bronili doświadczeni i wybitni prawnicy, ale mniej uzdolnione lub młode siły bez doświadczenia, co osłabi przekonanie o potrzebie centralizacji opieki prawnej, państwu potrzebnej. Dlatego też w wielu państwach takiego urzędu niema, a celowość jego utworzenia zależy od warunków czasu i miejsca.

X. Rady. Przy różnych ministerstwach utworzono ciała opinjodawcze w postaci rad o składzie różnym. Do rad tych wchodzą nietylko przedstawiciele organizacyj społecznych, ale także prawno-publicznych. W radach zasiadać mogą reprezentanci władz państwowych i samorządowych, znawcy prywatni, obywatele, uczeni itd. Opinja rady nie wiąże ministra, lecz mimo to ogranicza faktycznie jego działalność, tem bardziej, im większą powagą cieszą się jej członkowie. Przykłady: rada emigracyjna, rada finansowa, rady naprawy ustroju rolnego, rada opieki społecznej, rada ochrony pracy, rada rolnicza, rada spirytusowa, rada spółdzielcza, rada ubezpieczeń społecznych itd. O niektórych radach pomówimy.

Przy b. nadzwyczajnym komisarzu oszczędnościowym istniała, jako komitet fachowy, państwowa rada oszczędnościowa; przy b. ministerstwie aprowizacij pracowała państwowa rada aprowizacyjna (dekret z 11 stycznia 1919 r., Dz. Pr. Nr. 7, p. 108) itd.

Na mocy rozp. ustawodawczego prezydenta Rzplitej z 10 grudnia 1926 r., Nr. 121, p. 695, utworzono przy ministrze skarbu radę finansową, jako ciało doradcze, powołane do

wydawania opinji w ważniejszych kwestjach finansowych oraz w sprawach ustawodawstwa skarbowego. Rada ta składa się z 14-tu członków (rozp. ustaw. prezydenta z 19 listopada 1927, Nr. 103, p. 896), których powołuje prezydent Rzplitej na wniosek rady ministrów.

Rozp. ustaw. prezydenta Rzplitej z 4 stycznia 1927 r., Nr. 3, p. 14, nakazało utworzenie głównej rady naprawy ustroju rolnego oraz wojewódzkich rad naprawy ustroju rolnego. Rady te ustanowiono jako organ doradczy i opinjodawczy ministra reform rolnych. Główna rada działa przy ministrze pod jego przewodnictwem lub pod przewodnictwem wyznaczonego przezeń zastępcy. Rady utworzono przy wszystkich urzędach wojewódzkich. Poprawki zawiera rozp. ust. prezydenta z 29 lipca 1927 r., Nr. 70, p. 615 (dotyczy składu tych rad). Rozp. wykonawcze z 10 maja 1927 r., Nr. 47, p. 430, dotyczy ustalenia regulaminu tych rad, a rozp. wykonawcze z 10 stycznia 1928 r., Nr. 8, p. 60 wprowadza szereg poprawek.

W celu rozważania zagadnień z dziedziny kolejnictwa ustanowiono przy ministrze komunikacji państwową radę kolejową, jako organ doradczy i opinjodawczy. Przewodniczącym rady jest sam minister, jego zastępcą — wicemister komunikacji (ustawa z 15. 4. 21, nowy tekst Nr. 46/32, p. 443).

Odrębny charakter ma rada prawnicza (wyżej II, § 23, V, 1). Specjalną naturę miały: rada obrony państwa, rada regencyjna (wyżej I, 201 s), rada stanu i tymczasowa rada stanu (wyżej I, 194, 202 s).

Rada obrony państwa powstała na mocy ustawy z dnia 1 lipca 1920 r., Dz. U., Nr. 53, p. 327. Do zakresu działania tej rady należało: a) decydowanie we wszystkich sprawach, związanych z prowadzeniem i zakończeniem wojny (z Rosją Sowiecką) oraz z zawarciem pokoju, b) wydawanie w tych sprawach rozporządzeń i zarządzeń. Wszystkie rozporządzenia i zarządzenia rady podlegały natychmiastowemu wykonaniu, a o ile ich przedmiot wymagał uchwały sejmu, należało je składać na najbliższem posiedzeniu sejmu do zatwierdzenia. Decyzje rady zapadały większością głosów; w razie równego podziału głosów rozstrzygał głos przewodniczącego. Do rady

należeli: naczelnik państwa jako przewodniczący, marszałek sejmu, 10 posłów wyznaczonych przez sejm, premjer, 3 członków rządu wyznaczonych przez radę ministrów, 3 przedstawicieli wojskowości wyznaczonych przez naczelnego wodza. W zastępstwie naczelnika państwa przewodniczył w radzie prezydent ministrów. Do ważności uchwał potrzebna była obecność $^{2}/_{3}$ części członków, a w tem przynajmniej połowy ilości posłów do rady należących.

Oprócz wspomnianych rad były względnie są jeszcze inne (p. Cybichowski E 813 s).

§ 34. Urzędnicy.

I. P o j ę c i e. Przez urzędnika rozumiemy organ instytucji publicznej lub prywatnej; stosownie do tego używa się pojęć urzędników publicznych i prywatnych. Urzędników nazywa się też funkcjonarjuszami lub pracownikami. Stosunek pracowników instytucyj ubezpieczeń społecznych ma np. charakter prywatno - prawny (ustawa z 17. 3. 32 Nr. 32 p. 338).

W znaczeniu ścisłem przez urzędników rozumiemy tylko urzędników publicznych, a więc pracowników organizacyj prawno-publicznych. Praca urzędnika jest jego służbą, przez którą rozumiemy wykonywanie obowiązków względnie kompetencyj. Kompetencje nazywamy urzędem, o ile dotyczą one pracy funkcjonarjusza organizacji prawno-publicznej. W odniesieniu do pracowników prywatnych nie używa się pojęcia urzędu na określenie zakresu ich funkcyj. Przez urząd rozumiemy ogół kompetencyj urzędnika; w wykonaniu kompetencyj mogą być podjęte akty o naturze prawnej lub faktycznej. Sprzątanie biura, podejmowane przez funkcjonarjusza, jest przykładem działalności faktycznej; akty prawne urzędnika mogą podlegać prawu prywatnemu (kupno materjałów piśmiennych dla biura, wynajem lokalu dla urzędu) lub prawu publicznemu (wydanie zarządzenia). Urzędnik, mający imperjum czyli moc rozkazywania jednostkom, jest władzą, jest władzą w znaczeniu podmiotowem, bo ma władzę w znaczeniu przedmio-

towem. Wyrazu władza używa się na oznaczenie organu władzy i funkcyj władzy, a wyrazu urząd — na określenie kompetencyj urzędnika i instytucji, w której pracuje.

Kompetencje urzędników mogą mieć charakter obowiązków lub też tylko uprawnień stosownie do tego, czy wykonanie kompetencji jest obowiązkiem urzędnika, czy też zależy od jego uznania; „uprawnienie" nie oznacza oczywiście prawa podmiotowego.

2. K o n s t r u k c j a. Stanowisko pracowników publicznych konstruowano nieraz z pomocą przepisów i pojęć, dotyczących pracowników prywatnych. Pracownik prywatny działa na mocy kontraktu służbowego, t. j. umowy o pracę czyli najmu usług. Prawo cywilne określa prawa i obowiązki stron, ich umową nie ustalone (ius dispositivum), i może zawierać przepisy normatywne, bezwzględnie obowiązujące (ius cogens). W różnych państwach oceniano w okresie państwa absolutnego stosunek służbowy urzędników państwowych według zasad prawa prywatnego, jakby chodziło o umowę o pracę. Monarcha angażował urzędników, których nazywał sługami. Konstrukcja prywatno-prawna służby publicznej była dla urzędników korzystna, gdy otwierała dla ich pretensyj majątkowych drogę do sądów powszechnych. Echem tych poglądów jest teorja Labanda, głosząca, że nominacja urzędnika, jako akt dwustronny, ma charakter umowy. Jednakże potrzeba zgody urzędnika na nominację nie czyni z niej umowy, inaczej przyjąćby trzeba, że np. sąd, zatwierdzając umowę, zawartą przez opiekuna nieletniego, staje się kontrahentem umowy.

Konstruując stanowisko urzędników publicznych, trzeba pamiętać o analogjach, łączących pracowników prywatnych i publicznych. Jeśli ich pracę określimy mianem służby i odróżnimy służbę prywatną od publicznej, będziemy mogli stwierdzić, że zadaniem urzędników jest służba publiczna. Wyraz służba w tym przypadku użyty jest w znaczeniu przedmiotowem; w znaczeniu podmiotowem oznacza ono grono „sług", lecz nabrawszy w naszym języku znaczenia specjalnego, przez pewne sfery niemile odczuwanego (służba domowa), w prawie urzędniczem używany być nie może i znika nawet w prawie

robotniczem. Rozporządzenie ustawodawcze prezydenta Rzplitej z 16 marca 1928 r. o umowie o pracę robotników (Dz. U., Nr. 35, poz. 324) nazywa służbę domową pracownikami domowymi, dodając tylko w nawiasach dla objaśnienia dawną nazwę służby domowej (art. 2). Wobec takiej subtelności ustawodawcy zatrzymanie w tem samem rozporządzeniu nazwy robotnika, przez praktykę zastępowanego nieraz nazwą pracownika, zasługuje na podkreślenie. Przeciw używaniu pojęcia służby w znaczeniu przedmiotowem objekcyj niema i jest rzeczą niewątpliwą, że wyraz ten może określać funkcje najbardziej dostojne, podczas gdy ten sam wyraz w znaczeniu podmiotowem uległ niejako spodleniu.

3. Służba prawno - publiczna. Przez służbę prawno-publiczną rozumiemy pracę urzędnika publicznego; treść pracy zależy od jego kompetencyj, a więc od urzędu, pojęcie służby różni się więc od pojęcia urzędu, jak kompetencja od jej wykonywania. Służba jest wykonywaniem kompetencji i może być wykonywaniem władzy, o ile urzędnik ma imperium. Prawno-publiczny stosunek służbowy jest dwustronny, łącząc urzędnika ze służbodawcą. Służbodawcą jest państwo lub inna organizacja prawno-publiczna, lecz analogja służby prywatnej przyczyniła się do powstania pojęcia zwierzchnika lub przełożonego służbowego, różniącego się od służbodawcy. Zwierzchnikiem jest organ służbodawcy, a zwierzchników może być kilku, stosownie do hierarchji w prawie urzędniczem przyjętej. Stosunek służbowy nie zawiązuje się pomiędzy urzędnikiem a zwierzchnikiem, lecz pomiędzy urzędnikiem a służbodawcą. Jednakże zwierzchnik w pewnej mierze ma stanowisko analogiczne do stanowiska pracodawcy, jakby był służbodawcą. Brak zwierzchnika nadaje służbie prawno-publicznej charakter specjalny, np. prezydent Polski ma urząd, lecz nie ma zwierzchnika. Konstytucja mówi o urzędowaniu prezydenta (art. 39), mówi o wypadku, w którym prezydent nie może sprawować urzędu, wspomina o opróżnieniu urzędu prezydenta Rzplitej (art. 40, 41, 42), stanowi, że prezydent nie może piastować żadnego innego urzędu (art. 53) i składa przed objęciem urzędu przysięgę (art. 54).

Jednakże konstytucja nie nazywa prezydenta urzędnikiem, co świadczy o specjalnym charakterze jego służby. Prezydent nie mając zwierzchnika, a tylko służbodawcę (państwo), podlega normom odrębnym, nie zaś prawu urzędniczemu.

Potrzebę istnienia zwierzchnika zaznacza konstytucja polska, stanowiąc, że każdy urzędnik Rzplitej musi podlegać ministrowi (art. 45), czyli że musi mieć zwierzchnika; zwierzchnikiem ministrów jest prezydent Rzplitej, który ich mianuje i odwołuje (art. 45).

Służba publiczna ulega wpływom momentów etycznych, jak w niektórych wypadkach służba prywatna. Służyć należy wiernie i lojalnie; urzędnik w stosunku do służbodawcy musi mieć uczucie sympatji i oddania, a życie jego podlega kontroli zwierzchnika, który może go skarcić za działalność, w urzędzie lub poza urzędem podjętą. Ten charakter służby przejawia się w przysiędze przez urzędnika składanej.

Pojęcie służby prawno-publicznej nie ma zastosowania w prawie poselskiem, które posługuje się kategorją mandatu. Pojęcie mandatu jest zaczerpnięte z prawa prywatnego, lecz w sprawie posłów parlamentarnych straciło swoje właściwe znaczenie i służy do określenia zakresu funkcyj poselskich, dla których oznaczenia odrzucono pojęcie urzędu. Przez mandat rozumie się zlecenie obowiązujące, lecz poseł po zniesieniu mandatu nakaźczego, takiego zlecenia otrzymać nie może. Poseł nie sprawuje służby prawno-publicznej, bo nie ma urzędu ani służbodawcy, i nie jest urzędnikiem, bo nie ma zwierzchnika. Poseł, wykonywający mandat, służy oczywiście państwu, lecz charakter jego stanowiska i geneza kompetencyj posła sprawiły, że w prawie poselskiem nie obowiązują konstrukcje, przyjęte w służbie prawno-publicznej. Poseł stanowy służył wyborcom jako ich mandatarjusz, różniąc się dobitnie od urzędnika, który służył suwerenowi, lecz choć ta różnica zatarła się w państwie współczesnem, które tak posła, jak urzędnika państwowego uważa za organ państwa, to jednak stanowisko posła uchodzi za zgoła odmienne od stanowiska urzędnika. Dlatego konstytucja polska oparła prawo poselskie na pojęciu mandatu (art. 14, 16, 21).

4. R o d z a j e s ł u ż b y. Stosownie do różnych gałęzi administracji, istnieją różne rodzaje służby prawno-publicznej: służba na polu administracji ogólnej lub szczególnej, np. szkolnej, skarbowej, wojskowej, sądowej itd. Odróżniać też można służbę na różnych stopniach administracji, np. służbę ministerjalną, wojewódzką, starościńską, gminną. Służbę cywilną można przeciwstawić wojskowej itd. Specjalnej uwagi wymaga trójpodział służby na zawodową, honorową i przymusową. Służba zawodowa ma zwykle trzy kryterja: a) stanowi główne zajęcie urzędnika, b) daje mu utrzymanie, c) wymaga specjalnego przygotowania. Służba zawodowa jest służbą specjalistów, którzy z niej i dla niej żyją. Służba honorowa jest zwykle antytezą zawodowej, bo a) nie stanowi głównego zajęcia urzędnika, lecz zajęcie dodatkowe, b) nie daje utrzymania, bo jest bezpłatna, c) nie wymaga specjalnych kwalifikacyj, bo jest dostępna dla laików. Językowo najważniejszem jest kryterjum bezpłatności: honorowe pełnienie funkcyj oznacza ich bezpłatne sprawowanie. Służba przymusowo opiera się na nakazie prawa, które do niej zmusza. Służba zawodowa jest zwykle dobrowolna, bo nie brak chętnych do jej objęcia kandydatów, nawet często zgłasza się ich nadmiar. Służba honorowa może być dobrowolna lub przymusowa, stosownie do liczby chętnych; gdy jest ich zamało, prawo wprowadza przymus, co spostrzegamy zwłaszcza w prawach gminnych. Służbą przymusową jest powszechna służba wojskowa, ustanowiona w państwach, chcących mieć wielką armję, która nie da się właściwie zorganizować na podstawie służby dobrowolnej czyli ochotniczej. Żołnierz, przygotowując obronę państwa, pełni służbę prawno-publiczną, lecz prawo dla oznaczenia jego stanowiska nie posługuje się pojęciami urzędu i urzędnika, z których korzysta względem wojskowych zawodowych (podoficerów, oficerów) lub też tylko urzędników wojskowych. Jednakże pojęciowo służba wojskowa jest służbą prawno-publiczną.

Prawo urzędnicze nie może zawierać jednakowych przepisów dla wszystkich rodzajów służby publicznej, co w praktyce staje się przyczyną ścieśnienia pojęcia urzędnika. Wyjęcie rodzaju służby publicznej z pod działania ogólnych praw

urzędniczych i stworzenie dla niej kodyfikacji odrębnej wywołuje nieraz tezę, że pracownicy tej służby nie są urzędnikami, np. u nas sędziowie lub profesorowie szkół akademickich. Zbadanie budowy praw różnych gałęzi służby publicznej okazuje jednak, że podstawy są jednakowe i przepisy nieraz równobrzmiące. Przepisy o urzędnikach nazywa się ich pragmatyką służbową; mogą być różne pragmatyki, lecz treść ich jest nieraz podobna. Patrz wyżej t. II § 25 I.

W piśmiennictwie wystąpiono z żądaniem, aby de lege ferenda odróżniać urzędników właściwych od funkcjonarjuszów technicznych i tylko pierwszych poddawać prawu urzędniczemu (tak Jaroszyński, G. 1932 Nr. 22). Postulat ten nie jest jednak zgodny z przewagą interesu publicznego w administracji publicznej, ponadto reforma ta byłaby trudna, co staje się widocznem, jeśli się zważy, co jej zwolennnik rozumie przez urzędników właściwych i funkcjonarjuszów technicznych. Do pierwszych zalicza on tych, którzy a) zajmują stanowiska, przeznaczone w zasadzie do sprawowania funkcyj zwierzchniczych, oraz b) ich bezpośrednich pomocników, którzy akty władzy zwierzchniej mogą wydawać w zastępstwie czy z polecenia pierwszych albo przynajmniej te akty przygotowują pod względem treści lub wykonywają je pod względem materjalnym. Pomocników technicznych tych funkcjonarjuszów oraz cały personel instytucyj publicznych, nie przeznaczony do sprawowania władzy, (inżynierów, maszynistki, woźnych itd.), należałoby poddać przepisom o kontrakcie najmu usług. Autor twierdzi, że polskie prawo urzędnicze zna tylko służbę prawno-publiczną, nie przewiduje zaś pracowników kontraktowych, istniejących w praktyce w dużej liczbie. Twierdzenie to jest niesłuszne, jak wyjaśnimy za chwilę. Przestrzec należy przed mylną opinją, jakoby t. zw. urzędnicy kontraktowi podlegali tylko prawu prywatnemu.

Autor głosi, że tylko kierownicze funkcje powinny być w rękach urzędników o wyższym poziomie przygotowania (niekoniecznie z wyższem wykształceniem), pozostałe funkcje w rękach urzędników o średnim poziomie przygotowania (nie pokrywa się ono ze średniem wykształceniem). Ustawowy podział

na kategorje urzędników — wywodzi dr. Jaroszyński — powinien być oparty na rodzaju funkcyj; w praktyce jedne i te same funkcje z tym samym zakresem samodzielności spełnia raz urzędnik I, raz II, raz III kategorji. Podział urzędników według funkcyj stanowi zagadnienie, którego rozstrzygnięcie należy przedewszystkiem do praktyki, w Polsce jeszcze zbyt szczupłej (p. artykuły, które ogłosił Jaroszyński w G. 1932, Nr. 23, 1933, Nr. 2, 4).

5. Zawiązanie stosunku służbowego. Stosunek służbowy pomiędzy urzędnikiem i służbodawcą zawiązuje się w różny sposób. Jednym ze sposobów jest nominacja, będąca jednostronnym aktem administracyjnym. Stosunek służbowy zawiązuje się przez dokonanie nominacji lub też dopiero przez jej doręczenie itd. Gdy służba jest dobrowolna, warunkiem nominacji jest zgoda kandydata na nią. Gdy wszystkie przesłanki zawiązania się stosunku służbowego są urzeczywistnione, a do przesłanek tych może należeć objęcie służby, stosunek służbowy zaistniał, co nazwano uprawomocnieniem się nominacji, używając pojęcia prawomocności w specjalnem znaczeniu. Stosunek służbowy może też powstać dzięki rozkazowi czyli powołaniu do służby, jak np. służba wojskowa, albo dzięki wyborowi, jak np. stosunek służbowy obieralnego prezydenta miasta. Prawo wskazuje w tych przypadkach przesłanki zawiązania się stosunku służbowego, żądając np. przyjęcia wyboru względnie stawienia się do służby, złożenia przysięgi itd.

Odrębnie należy wspomnieć o umowie czyli kontrakcie, na mocy którego zawiązuje się stosunek służbowy. Kontrakt jest umową służbodawcy z pracownikiem i podlega w zasadzie prawu prywatnemu, lecz oprócz tego stosować doń trzeba prawo publiczne. Pracownik kontraktowy ma urząd i może mieć władzę, lecz różni się od urzędnika przedewszystkiem prywatno-prawnym charakterem powołania do służby. Trzeba stwierdzić, że charakter służby publicznej nie jest zgodny z t. zw. służbą kontraktową, która jest echem pojęć dawno wygasłych. Pracownik kontraktowy jest gorzej postawiony od urzędnika, bo choć pełni jego funkcje, nie ma wielu jego praw. Z drugiej strony z krzywdą dla służby wolny on jest od wielu

obowiązków urzędników. Prawo polskie wspomina o służbie kontraktowej czyli umownej tylko wyjątkowo (p. prawo prof. rozp. prezydenta z 24. 2. 28, Nr. 24 p. 204, a. 87, 111).

6. Władza służbowa. Przez tę władzę rozumiemy całość kompetencyj, przysługujących zwierzchnikowi służbowemu w stosunku do podwładnego. Jest to władza w znaczeniu przedmiotowem; w znaczeniu podmiotowem władzą jest zwierzchnik. Uprawnienia zwierzchnika przypominają władzę ojcowską, ich główną treścią jest prawo do kierownictwa i prawo do sankcyj, też władzą dyscyplinarną zwane. Kierownictwo może mieć formę nakazu, zakazu, pouczenia, przypomnienia itd., sankcje posiadają charakter kary za złe postępowanie. Treścią kary jest wyrządzenie przykrości, której postać zależy od prawa.

a) Władza dyscyplinarna. Władza służbowa, a więc także władza dyscyplinarna, wymaga podstawy prawnej w postaci ustawy lub rozporządzenia na niej opartego. Władza dyscyplinarna nie może być faktyczną, bo wtedy nie mogłaby stanowić cząstki władzy służbowej, t. j. władzy prawnej.

Kary dyscyplinarne. Władza dyscyplinarna uprawnia do ścigania i karania pogwałcenia obowiązków służbowych. W celu zwiększenia gwarancyj sprawiedliwości prawo przekazuje często wymierzenie kary specjalnym komisjom lub sądom dyscyplinarnym. W nauce odróżniają kary poprawcze od oczyszczających; pierwsze mają poprawić pracownika, drugie — przez wydalenie złego urzędnika oczyścić zeń służbę. Jednakże pojęcie kary ani też prawo urzędnicze nie usprawiedliwiają tego rozróżnienia. Gdyby celem wydalenia miało być tylko uwolnienie służby od złych elementów, zarzucićby trzeba władzy prawno-publicznej, przedewszystkiem państwu, egoizm niezrozumiały. Interes publiczny, będący gwiazdą przewodnią służby publicznej, nie pozwala na takie konstrukcje i w żadnym razie nie jest przeszkodą w przyjęciu tezy, że kara wydalenia ma wpłynąć na urzędnika i przyczynić się do jego poprawy.

Zasada oportunizmu. Wszczęcie postępowania dyscyplinarnego zależy zwykle od uznania zwierzchnika służbowego, obowiązuje więc zasada oportunizmu, nie zaś legalizmu, która żąda ścigania każdego deliktu służbowego. Jednakże zwierzchnik w sprawowaniu władzy dyskrecjonalnej kierować się musi dobrem publicznem. Przez dobro to rozumieć należy nietylko względy służbowe, ale także wymagania idei sprawiedliwości. Szerokie kompetencje władzy w tej sprawie wywołane są naturą deliktu służbowego, przez który rozumiemy pogwałcenie obowiązku służbowego. Prawo zwykle nie zna katalogu tych deliktów, lecz tylko katalog kar za nie, pozostawiając wybór kary, lekkiej lub ciężkiej, uznaniu władzy karzącej. Jest rzeczą możliwą, że nałożenie kary dyscyplinarnej nie jest wskazane, np. delikt jest drobny, a poprawa jednostki nawet bez kary pewna; z wyjątkiem zwierzchnika o sprawie nikt się nie dowiedział, albo też pracownik sam się usuwa ze służby, co władza uznaje za wystarczającą reakcję na delikt itd.

Kara publiczna i dyscyplinarna. Kara publiczna nie wyłącza postępowania dyscyplinarnego ze względu na różność celu obu postępowań, nie obowiązuje więc zasada ne bis in idem. Postępowanie karne służy ściganiu przestępstw według prawa karnego, postępowanie dyscyplinarne ma za zadanie ściganie deliktów służbowych, których treścią jest pogwałcenie obowiązku służbowego. Gdy jednakże ten sam czyn jest przedmiotem postępowania karnego i dyscyplinarnego, wyrok karny nie może pozostać bez wpływu na postępowanie dyscyplinarne. W celu zapobieżenia konfliktom obu postępowań różne prawa nakazują zawieszenie postępowania dyscyplinarnego aż do ukończenia przewodu karnego. Przyjąć należy, że o ile ustawa nie postanawia inaczej, prawomocny wyrok karny, uwalniający oskarżonego od winy i kary, wyłącza postępowanie dyscyplinarne za ten sam czyn, o ile sędzia karny stwierdził, że urzędnik zarzucanego mu czynu nie popełnił, a sędzia dyscyplinarny, chcąc zasądzić oskarżonego, musiałby przyjąć, że oskarżony jest sprawcą tego właśnie czynu. Dopuszczalne jest postępowanie dyscyplinarne z powodu innego

czynu, gdy np. władza dyscyplinarna urzędnika, uwolnionego przez sąd od zarzutu sprzeniewierzenia, ściga go za pogwałcenie przepisów buchalteryjnych. Jak wyrok uwalniający, tak też wyrok skazujący musi być uwzględniony przez sąd dyscyplinarny, który nie może przyjąć, że urzędnik nie popełnił czynu, za który skazał go sąd karny. Gwarancje wymiaru sprawiedliwości w postępowaniu przed sądem powszechnym są tak poważne, że wyrok musi mieć rozstrzygające znaczenie w postępowaniu dyscyplinarnem, chyba że prawo postanawia inaczej. Postępowanie dyscyplinarne w porównaniu z sądowem ma zwykle charakter dodatkowy, jak też wynika z przepisów, żądających jego zawieszenia na wypadek wszczęcia postępowania przed sądem powszechnym .

P r z e d a w n i e n i e. Prawo dyscyplinarne zwykle nie zna instytucji przedawnienia. Interes służby może wymagać ścigania czynu bez względu na upływ czasu od chwili jego popełnienia, a zasada oportunizmu pozwala na osiągnięcie celów, którym służy instytucja przedawnienia.

G r a n i c e. Władza dyscyplinarna, jako część władzy służbowej, uprawnia do ścigania podwładnych, nie rozciąga się więc na osoby, które tego charakteru nie mają. Dlatego władza dyscyplinarna nie może ścigać czynu, podlegającego kompetencji innej władzy dyscyplinarnej, np. urzędnik państwowy nie może być ukarany za delikt dyscyplinarny, który popełnił przed wstąpieniem do służby państwowej, będąc urzędnikiem administracji kościelnej lub samorządu terytorjalnego. Władza dyscyplinarna powstaje i wygasa razem z władzą służbową. Urzędnik, przeniesiony w stan nieczynny, podlega nadal władzy służbowej, a więc także dyscyplinarnej. Emeryt jest poddany władzy dyscyplinarnej tylko, o ile ma jeszcze jakieś obowiązki służbowe, np. obowiązek zachowania tajemnicy służbowej, który jest bezterminowy, lub też chodzi o delikt, w czasie służby popełniony.

P r o c e d u r a k a r n a. W razie braku przepisów o postępowaniu dyscyplinarnem wiele praw nakazuje analogiczne stosowanie przepisów procedury karnej. Postępowanie karne i dyscyplinarne mają wprawdzie różne cele, ale są do siebie

podobne, stosowanie przepisów procedury karnej wydaje się więc wskazane.

P r a w o p o l s k i e. Przepisy odpowiednie zawiera ustawa z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (p. niżej 8). Prawo polskie odróżnia 3 rodzaje odpowiedzialności służbowej.

O d p o w i e d z i a l n o ś ć z a n i e w ł a ś c i w o ś c i i n i e d b a l s t w o. Bezpośrednio i pośrednio przełożona władza ma prawo wytykać podległym urzędnikom niewłaściwości w urzędowaniu lub zachowaniu się oraz niedbalstwo w służbie i może je ganić (a. 66). Chodzi o drobne wypadki, którego ujemne ne skutki usuwa się doraźnie przez uwagę przełożonego, t. j. przez zastosowanie prawa admonicji, stanowiącego cząstkę władzy służbowej.

O d p o w i e d z i a l n o ś ć p o r z ą d k o w a. Urzędnik ponosi odpowiedzialność porządkową za wykroczenia służbowe, t. j. za każde naruszenie obowiązku służbowego, nie posiadające znamion występku służbowego (a. 68 i 69).

O d p o w i e d z i a l n o ś ć d y s c y p l i n a r n a. Urzędnik ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za występki służbowe, t. j. za takie naruszenie obowiązków służbowych, które powoduje obrazę interesu publicznego, lub naraża dobro publiczne na szkodę. Zbieg kilku wykroczeń służbowych lub ich powtarzanie się, jak również wykroczenie wśród okoliczności szczególnie obciążających, uważa się za występek służbowy (tamże).

Z tych przepisów wynika, że niema dokładnej granicy pomiędzy trzema rodzajami odpowiedzialności służbowej, co jest zgodne z naturą tego instytutu prawnego. Z punktu widzenia teoretycznego warunkiem odpowiedzialności służbowej jest pogwałcenie obowiązku służbowego, wywołujące różną reakcję, bądź to w postaci admonicji, bądź to kary porządkowej, bądź to kary dyscyplinarnej. Prawo polskie karę za wykroczenie służbowe nazywa porządkową, zaś karę za występek służbowy — dyscyplinarną.

K a r y. Prawo polskie przewiduje następujące kary porządkowe: 1) upomnienie, 2 skrócenie lub odmówienie urlopu wypoczynkowego (a. 73). Przed nałożeniem kary porządkowej

należy dać obwinionemu urzędnikowi możność usprawiedliwienia się. O nałożonej karze porządkowej zawiadamia się urzędnika na piśmie z podaniem motywów, lecz kar tych nie wciąga się do wykazu stanu służby. Kary porządkowe nakłada władza służbowa lub przełożona władza wyższa (a. 74 w brzmieniu noweli z 7. 10. 32 Nr. 87 p. 737). Za występki służbowe nakłada się następujące kary dyscyplinarne: 1) naganę, 2) odliczenie lat służby od roku do trzech, 3) obniżenie stopnia służbowego o jeden lub dwa, z zawieszeniem możności awansu na przeciąg od 1 roku do lat 3, 4) przeniesienie w stan spoczynku ze zmniejszonem najwyżej do 50 proc. uposażeniem emerytalnem względnie z tak zmniejszoną odprawą, i 5) wydalenie ze służby. Kary dyscyplinarne nakładać może jedynie w drodze orzeczenia właściwa komisja dyscyplinarna na podstawie wyniku postępowania dyscyplinarnego (a. 77 i 78).

U r z ę d n i c y n i e c z y n n i. Urzędnicy w stanie nieczynnym podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej z powodu: 1) występku służbowego, którego dopuścili się w czasie czynnej służby, 2) popełnienia w czasie trwania stanu nieczynnego pogwałcenia obowiązków, mającego cechy występku służbowego. Na tych urzędników nakłada się następujące kary dyscyplinarne: 1) naganę, 2) stałe lub czasowe zmniejszenie uposażenia, najwyżej o 25%, 3) w razie okoliczności szczególnie obciążających — utratę wszelkich praw ze stosunku do państwa (a. 84 i 85).

E m e r y c i. Urzędnicy, przeniesieni w stan spoczynku, podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej z powodu występku służbowego, którego dopuścili się w czasie czynnej służby. Stosuje się te same kary, jak względem urzędników nieczynnych (a. 84 i 85 w brzmieniu noweli z 21 marca 1924 r., Dz. U., Nr. 29, p. 286).

P r z e d a w n i e n i e. Ściganie występków i wykroczeń służbowych nie podlega przedawnieniu (a. 87).

P o s t ę p o w a n i e k a r n e. Postępowanie dyscyplinarne lub parządkowe z powodu pogwałcenia obowiązków służbowych, które posiada znamiona czynu karygodnego, ściganego ustawami karnemi, może się toczyć równocześnie

z postępowaniem karnem w tej samej sprawie, lecz może być zawieszone aż do ostatecznego zakończenia karnego postępowania sądowego (a. 70).

Komisje dyscyplinarne. Przepisy o organizacji władz dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnem przeciwko funkcjonarjuszom państwowym zawierała ustawa z 17 lutego 1922 r., Dz. U., 21, p. 165, zastąpiona rozporządzeniem ust. prezydenta z 7 października 1932 r. (Nr. 87, p. 738), mającem jednak tylko charakter ramowy, gdyż pozostawia ustalenie wielu szczegółów radzie ministrów. Według tych przepisów istnieją 3 rodzaje komisyj dyscyplinarnych: 1) komisje czynne przy władzach, podlegających bezpośrednio władzy naczelnej, 2) komisje czynne przy władzach naczelnych, 3) komisje odwoławcze czynne również przy władzach naczelnych; zniesiono dotychczas istniejącą najwyższą komisję dyscyplinarną.

Skład komisyj dyscyplinarnych, ich właściwość, tryb postępowania dyscyplinarnego oraz przepisy o kosztach postępowania ustala rada ministrów przez rozporządzenie, lecz musi trzymać się wtedy zasady, że członkowie tych komisyj są w wykonywaniu funkcyj samodzielni i niezawiśli i że od orzeczenia komisji dyscyplinarnej, wydanego w I instancji, może zarówno obwiniony, jak rzecznik dyscyplinarny odwołać się do odwoławczej komisji dyscyplinarnej z powodu orzeczenia o winie i karze (istotna apelacja, nietylko revisio in iure).

Rzecznik dyscyplinarny. W celu strzeżenia dobra służby, naruszonego przez uchybienie obowiązkom służbowym, władza, przy której istnieje komisja, wyznacza z grona podległych sobie urzędników rzecznika dyscyplinarnego i odpowiednią ilość zastępców. Prawa i obowiązki rzecznika ustala rada ministrów.

Obrońca. Urzędnik lub niższy funkcjonarjusz, pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej, może przybrać sobie obrońcę z pośród urzędników lub niższych funkcjonarjuszów państwowych, zamieszkałych na obszarze, na który rozciąga się kompetencja komisji.

Prawa i obowiązki obrońcy oraz sprawę wyznaczenia go z urzędu normuje rada ministrów przez rozporządzenie.

Opłaty. Pisma, dotyczące postępowania dyscyplinarnego, są wolne od wszelkich opłat skarbowych .

Kontrola. Nad jednolitością postępowania władz i rzeczników dyscyplinarnych w zakresie postępowania dyscyplinarnego we wszystkich działach zarządu państwowego czuwa prezes rady ministrów.

Zakres. Rozporządzenie to nie ma zastosowania do pełniących służbę w policji państwowej urzędników kancelaryjnych i niższych funkcjonarjuszów, powołanych do czynności pomocniczych. Ma ono zastosowanie do urzędników kontroli państwowej, o ile ustawa o niej nie stanowi inaczej (ustawa z 3 czerwca 1921 r., Nr. 51, p. 314). Rozp. stosuje się do pracowników przedsiębiorstwa „Polska Poczta, Telegraf i Telefon" do czasu wydania odrębnych dla nich przepisów.

Nowe przepisy oznaczają decentralizację orzecznictwa dyscyplinarnego, którą można uzasadnić rozmaitością gałęzi administracji, wymagającą sprawowania funkcyj dyscyplinarnych przez specjalistów, których trudno skupić w najwyższej komisji dyscyplinarnej.

W celu wykonania tego rozporządzenia wydano rozp. rady ministrów z 17 października 1932 r. (Nr. 92, p. 790) o komisjach dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnem przeciwko funkcjonarjuszom państwowym.

Komplet. Komisje dyscyplinarne orzekają w kompletach z przewodniczącego komisji lub jego zastępcy i dwuch członków (komplet trzech); do tego kompletu powinien należeć conajmniej jeden funkcjonarjusz tej samej kategorji i tego samego rodzaju służby, jak funkcjonarjusz obwiniony (§ 4).

Rzecznik dyscyplinarny. Rzecznicy dyscyplinarni działają w ścisłej zależności od swych władz przełożonych (§ 5).

Tajność. Całe postępowanie dyscyplinarne powinno być otoczone jaknajściślejszą tajemnicą; postanowienia i orzeczenia komisji dyscyplinarnej można ogłaszać tylko za zezwoleniem władzy naczelnej (§ 8).

Z a s a d a   o p o r t u n i z m u. Władza służbowa lub przełożona władza wyższa w razie dostrzeżenia naruszenia obowiązków służbowych przez podwładnego funkcjonarjusza państwowego lub w razie otrzymania wiadomości o takiem naruszeniu, po wstępnem zbadaniu sprawy, o ile dopatruje się w naruszeniu obowiązków występku służbowego, wdraża postępowanie dyscyplinarne, o czem zawiadamia funkcjonarjusza (§ 9).

W każdem stadjum dochodzeń władza, która wdrożyła postępowanie dyscyplinarne, może je umorzyć (§ 10), obowiązuje więc swobodne uznanie czyli zasada oportunizmu.

P o s t ę p o w a n i e   k a r n o - s ą d o w e. Jeżeli naruszenie obowiązku służbowego posiada cechy czynu karalnego, ściganego z urzędu w drodze sądowej, władza czyni doniesienie karne po uprzedniem wstępnem zbadaniu sprawy i, jeżeli uważa, że wyniki dochodzeń nie są uzależnione od wyników postępowania karno-sądowego, prowadzi postępowanie dyscyplinarne; w przeciwnym razie zawiesza to postępowanie najdalej do prawomocnego ukończenia postępowania karno-sądowego (§ 12).

Rozp. zawiera przepisy o rozprawie, orzeczeniu, odwołaniu, wznowieniu itd. W tych przepisach jest norma, że „rozwiązanie stosunku służbowego nie powoduje umorzenia postępowania dyscyplinarnego" (§ 23); norma ta jest sprzeczna z istotą postępowania dyscyplinarnego, czerpiącego swoją moc z istnienia stosunku służbowego. Wyjątkowy charakter ma też postanowienie, że w razie śmierci obwinionego postępowanie, ulegające w tym wypadku w zasadzie umorzeniu, powinno być jednak przeprowadzone na żądanie małżonka, krewnego wstępnego lub zstępnego albo rodzeństwa zmarłego (tamże). W interesie blizkich zmarłemu osób stworzono możność oczyszczenia jego pamięci.

P r o c e d u r a   k a r n a. W postępowaniu dyscyplinarnem stosuje się posiłkowo szereg przepisów kodeksu postępowania karnego (Nr. 83/32, p. 725).

P r a w a   o d r ę b n e. Dla urzędników, nie podlegających ustawie o państwowej służbie cywilnej (pragmatyce cy-

wilnej, obowiązuje odrębne prawo dyscyplinarne, np. dla sędziów i prokuratorów, dla aplikantów sądowych, dla nauczycieli wszystkich szkół państwowych, dla wojskowych itd.

b) Kierownictwo zwierzchnika musi się trzymać granic prawa i celowości. Prawa urzędnicze wspominają o tem pod kątem widzenia oceny kierownictwa, przejawiającego się w rozkazach (nakazach i zakazach), i tak też postępuje teorja, lecz metoda ta powoduje zbytnie ścieśnienie pola badania granic kierownictwa służbowego. Nietylko rozkaz służbowy może być nielegalny lub niecelowy, lecz także wiele innych przejawów kierownictwa, jak pouczenie, przypomnienie. Ocena jest potrzebna nietylko wtedy, gdy np. zwierzchnik zakaże podwładnemu zaprenumerowania gazety opozycyjnej, lecz także wtedy, gdy wybiera łagodniejszą formę kierownictwa w postaci pouczenia lub przypomnienia. Kierownictwo nielegalne nie obowiązuje podwładnego, gdy np. zwierzchnik poleci urzędniczce, aby załatwiała jego korespondencję prywatną. Kierownictwo niecelowe daje urzędnikowi t. zw. prawo remonstracji czyli prawo przedstawienia uwag; prawo remonstracji może łączyć się z prawem żądania potwierdzenia niecelowego rozkazu ustnego na piśmie; praw tych urzędnik nie ma w wypadkach, nie pozwalających na zwłokę, np. gdy sprawa jest pilna lub rozkaz w razie zwłoki stałby się bezprzedmiotowy itd.

7. Prawa i obowiązki urzędnika. Obowiązki urzędnika: urzędnik powinien pracować sumiennie i sprawnie, donosić zwierzchnikowi o przeszkodach urzędowania, być grzecznym dla interesantów; ma on obowiązek zachowania tajemnicy służbowej, zabraniający komunikowania wiadomości o sprawach urzędowych osobom postronnym, dalej obowiązek zachowania drogi służbowej, opiewający, że urzędnik składający podanie do władzy wyższej powinien je złożyć na ręce zwierzchnika, dalej zakaz brania podarków w związku z urzędowaniem (zakaz brania łapówek) itd. Dokładne określenie obowiązków stanowi przedmiot licznych postanowień prawa urzędniczego czyli pragmatyki, która mieścić się może w jednej ustawie, lecz zwykle jest zawarta w szeregu ustaw i rozporządzeń.

Wśród praw urzędnika zawodowego wielkie znaczenie ma prawo do pensji jako podstawy utrzymania. Pensja należy się za służbę; płacenie jej urzędnikowi nieczynnemu stanowi wyjątek o charakterze czasowym; w razie przeciągania się stanu nieczynnego prawo do pensji wygasa. Od pensji odróżnić trzeba emeryturę, pobieraną przez byłych urzędników. Pensja zwykle wzrasta z biegiem lat służby, podczas gdy emerytura jest stała. Pensja należy się za służbę, emerytura zabezpiecza byt urzędnikowi już nie pracującemu; warunkiem emerytury jest pełnienie służby przez czas w prawie oznaczony. Pensja składać się może z różnych kwot: z uposażenia zasadniczego i z dodatków, np. na mieszkanie, rodzinę, za kierownictwo dla pracowników na stanowiskach kierowniczych, za studja wyższe, z dodatku kresowego dla urzędników na kresach itd. Pensję i emeryturę wypłaca się w zasadzie zgóry, w Polsce co miesiąc, przed wojną często na okresy dłuższe, przeważnie kwartalne. Urzędnik, który siedzibę swoją opuszcza i urzęduje w innem miejscu, otrzymuje zwrot kosztów utrzymania w postaci diet (od dies = dzień), obliczanych według dni; jednostką obliczeniową jest przeciętny koszt dziennego utrzymania; ponadto zwraca się koszta podróży. Urzędnik może mieć prawo do mieszkania służbowego.

Urzędnik ma prawo do służby lub nawet do urzędu, o ile przepisy prawne ograniczają powody jego usunięcia ze służby względnie z urzędu. Urzędnik bezprawnie usunięty może mieć skargę do sądu administracyjnego (p. wyżej § 29, VII). Szczególnie silne jest prawo urzędników, korzystających z nieusuwalności sędziowskiej.

Urzędnik ma prawo do urlopu wypoczynkowego, może też mieć inne prawa, jak prawo do awansu w razie przyjęcia zasady awansu automatycznego i t. d.

8. P r a w o   p o l s k i e   z   w y j ą t k i e m   d y s c y p l i n a r n e g o. Polskie prawo urzędnicze mieści się w wielkiej ilości ustaw i rozporządzeń i z natury rzeczy najwięcej przepisów poświęca służbie zawodowej. Na czoło wysuwa się ustawa z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U., Nr. 21, poz. 164) oraz ustawa z 23 marca 1922 r. o podstawo-

wych obowiązkach i prawach oficerów wojsk polskich (Dz. U., Nr. 32, poz. 256). Pierwsza z tych ustaw weszła w życie 1 kwietnia 1922 r. i obowiązuje też na Śląsku (Dz. U., Nr. 21/24, poz. 224 i Nr. 36/25, poz. 240). Druga ustawa zaczęła obowiązywać z dniem ogłoszenia, t. j. 5 maja 1922 r. i ma moc w całej Polsce. Pierwsza ustawa nazywa się krótko pragmatyką cywilną, druga — pragmatyką wojskową, lecz dodać trzeba, że ani jedna ani druga ustawa nie wyczerpuje przedmiotu; przedewszystkiem prawo pensji, prawo dyscyplinarne i emerytalne stanowią przedmiot oddzielnych ustaw. Na tych pragmatykach, które nazwać można ogólnemi, są wzorowane pragmatyki szczególne urzędników, nie podlegających prawom ogólnym. Tak pragmatyka cywilna, jak wojskowa uległa wielu zmianom.

A) Pragmatyka cywilna. a) Zakres mocy. Ustawie tej podlegają wszyscy urzędnicy państwowi cywilni, z wyjątkiem niektórych. Wyjęci z pod działania ustawy są: sędziowie, prokuratorzy, aplikanci sądowi, pracownicy państwowych kolei żelaznych, poczt, telegrafów i telefonów, oraz nauczyciele wszystkich szkół państwowych (art. 118), ustawa nie rozciąga się więc na urzędników trzech działów służby publicznej, któremi są: sądownictwo, komunikacja, szkolnictwo. Po komercjalizacji kolei i poczty wyłączenie ich pracowników z pod działania tej ustawy samo się przez się rozumie, gdyż nie są oni urzędnikami państwowymi (p. wyżej t. II, § 25, I), nowela z 7-go października 1932 r. (Nr. 87 p. 737) każe jednak stosować do pracowników przedsiębiorstwa „Polska Poczta, Telegraf i Telefon" a. 65-b i 65-c tej ustawy. W dziale sądownictwa przepisy specjalne stworzono dla organów wymiaru sprawiedliwości, t. j. sędziów i prokuratorów, oraz tych, którzy się do tej pracy przygotowują (aplikantów). Inni urzędnicy sądowi (sekretarze, kanceliści i t. d.) są objęci prawem ogólnem. Pragmatyka sędziów i prokuratorów mieści się w prawie o ustroju sądów powszechnych, zawartem w rozporządzeniu ustawodawczem prezydenta z 6 lutego 1928 r. (Dz. U., Nr. 12, poz. 93). Pragmatyka profesorów szkół akademickich jest zawarta w rozporządzeniu ustawodawczem prezydenta z 24 lutego 1928 r. o stosunku służbowym profesorów państwowych szkół akade-

mickich i pomocniczych sił naukowych tych szkół (Dz. U., Nr. 24, poz. 204). Rozporządzenie powyższe uległo zmianie przez rozp. ust. prezydenta z 27 października 1932 r. (Nr. 94, p. 819), które m. i. przepisało prowadzenie dla każdego profesora wykazu służbowego, do którego wpisuje się wszystkie istotne dane, dotyczące profesora i przebiegu jego służby (a. 7a). Najważniejszem postanowieniem nowego prawa jest a. 23-a, pozwalający na usuwanie profesorów z katedry w razie „zmian organizacyjnych" (pojęcie rozciągliwe, jak świadczą przepisy o zawieszeniu nieusuwalności sędziowskiej, p. wyżej § 29 I). Art. ten głosi: profesora, który wskutek zmian organizacyjnych w szkole akademickiej, jej wydziale, oddziale lub studjum stracił możność pracy w zakresie, wskazanym w dekrecie nominacyjnym, przenosi minister oświaty w stan nieczynny. Przez cały czas pozostawania w tym stanie profesor pobiera przysługujące mu pełne uposażenie służbowe. Profesor taki może być „każdego czasu" (germanizm: jederzeit) mianowany profesorem innej szkoły akademickiej lub innego wydziału tej samej szkoły. Jeżeli nominacja nie nastąpi w przeciągu roku od chwili przeniesienia w stan nieczynny, prezydent Rzplitej zwalnia profesora przy zastosowaniu przepisów ustawy emerytalnej. Szereg innych przepisów zawierała ustawa z 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich (p. Czerwiński, Szkolnictwo akademickie. E 1007), zastąpiona przez nową ustawę z 15 marca 1933 r., zwiększającą kompetencje ministra wyzn. rel. i ośw. publ. poz. 247.

Ustawa z 1 lipca 1926 r. zawiera przepisy o stosunkach służbowych nauczycieli (Nr. 92, p. 530, nowy tekst Nr. 104/32 p. 873, p. Stypiński, Szkolnictwo powszechne, E 1013).

Niektórzy urzędnicy podlegają pragmatyce cywilnej z zastrzeżeniami, mianowicie 1) ministrowie i inni konstytucyjnie odpowiedzialni kierownicy innych władz naczelnych i urzędów centralnych, o ile nie postanowiono inaczej (art. 2), 2) urzędnicy kontroli państwowej, o ile ustawa o tej kontroli nie zarządza inaczej (patrz wyżej II, § 25, VI).

b) Stosunek służbowy (charakter, początek, koniec, objęcie służby). Stosunek ten ma charakter prawnopubliczny i może być zmieniony, zawieszony lub rozwiązany

wyłącznie według prawa publicznego (art. 1). Stosunek służbowy zawiązuje się przez mianowanie, z chwilą doręczenia pisma nominacyjnego; w piśmie tem wymienia się urząd, w którym urzędnik ma pełnić służbę (urząd oznacza instytucję), tytuł urzędowy i stopień służbowy (art. 4). Odróżnia się trzy kategorje służby stosownie do tego, czy służba wymaga wykształcenia wyższego, średniego, niższego, oraz 12 stopni służbowych. Służba w I kategorji rozpoczyna się w zasadzie od 8 stopnia, w II od 10-go, w III od 11-go lub 12. Urzędników mianuje prezydent Rzplitej, władza naczelna lub władza jej podległa, urzędników kancelarji cywilnej prezydenta mianuje prezydent za kontrasygnatą premjera (a. 17 w redakcji noweli z 7. 10. 32 r.).

Mianowanie może nastąpić na stałe lub też do odwołania czyli prowizorycznie. W piśmie nominacyjnem urzędnika prowizorycznego należy wskazać termin ustania stosunku służbowego lub też termin, w jakim urzędnik będzie zawiadomiony o mającem nastąpić odwołaniu (art. 5), nominacja prowizoryczna odbywa się więc na czas oznaczony lub ze wskazaniem terminu wypowiedzenia. Urzędnik stały może być wydalony lub usunięty ze służby tylko prawomocnem zarządzeniem władzy, wydanem na mocy tej ustawy, lub orzeczeniem komisji dyscyplinarnej (art. 33), lecz moc tego przepisu zawieszono na 2 lata (dla urzędników od 12-go do 4-go stopnia służbowego i niższych funkcjonarjuszów) i postanowiono, że prawo do względnej nieusuwalności uzyskuje urzędnik dopiero przez pismo władzy mianującej, ustalające go w służbie państwowej (art. 116). Potrzeba szybkiego zorganizowania administracji z jednej strony, brak dostatecznej liczby kandydatów wykwalifikowanych z drugiej strony, stały się przyczyną powołania do służby wielu osób bez kwalifikacyj właściwych Dlatego też ustawa postanawia, że władza może uzależnić ustalenie od spełnienia przez urzędnika pewnych warunków, jak odbycie służby próbnej, ukończenie specjalnych kursów, poddanie się egzaminom i t. d. Okres dwuletni okazał się za krótkim i dlatego przedłużono go wiele razy, rozporządzeniem ustawodawczem prezydenta z 22 marca 1928 r. — do 31 marca 1929 r. (Dz. U., Nr. 38, poz. 367). Odroczenie terminu stabilizacji wywołało skargi urzędników, wska-

zujących, że ich stanowisko jest gorsze od położenia urzędników prowizorycznych, gdyż na mocy art. 116 można ich zwolnić z dnia na dzień bez terminu wypowiedzenia. Urzędnik zwolniony, który nie nabył jeszcze prawa do emerytury, otrzymuje odprawę w postaci 3-miesięcznego wynagrodzenia, chyba że władza zapowiedziała zamiar zwolnienia 3 miesiące naprzód.

Od zawiązania stosunku służbowego odróżnić trzeba objęcie służby; następuje ono w dniu przez władzę oznaczonym, a w braku takiego terminu, w ciągu 15 dni od doręczenia dekretu. W razie niezgłoszenia się urzędnika do służby nominacja się unieważnia, o ile w przeciągu dalszych dni 15-tu urzędnik nie usprawiedliwi zwłoki (art. 13).

c) P r z e s ł a n k i n o m i n a c j i. Są to: obywatelstwo polskie, przeszłość nieskazitelna, zdolność do działań prawnych, uzdolnienie fizyczne i umysłowe do służby, biegłe władanie językiem polskim w mowie i piśmie (czasowe odchylenia od tej zasady wskazuje art. 115), wykształcenie wyższe, średnie lub niższe, stosownie do rodzaju służby, lecz w wypadkach, zasługujących na szczególne uwzględnienie, rada ministrów może zezwolić na zamianowanie osoby, która nie posiada przepisanego wykształcenia (art. 11), a przez 5 lat po wejściu ustawy w życie wystarczała zgoda szefa władzy naczelnej względnie premjera co do stanowisk od 12-go do 7-go st. (art. 115); okres ten przedłużono nasamprzód na 6 lat, potem na 7 (Dz. U., Nr. 38/28, poz. 367). Wskutek tych przepisów objęło wyższe stanowiska w administracji polskiej wiele osób, które posiadały tylko maturę lub nawet nie ukończyły szkoły średniej.

W ministerstwie spraw wewnętrznych np. było na 1 lipca 1929 r. tylko 70% urzędników I kategorji z pełnem, t. j. wyższem wykształceniem, zaś w województwach — przeciętnie $^2/_3$, wyjątkowo więcej lub mniej, a więc w województwie tarnopolskiem 100% (wszyscy), w śląskiem — 98%, w wołyńskiem — 56,2%. Gorzej jeszcze przedstawiała się sprawa na stanowiskach, wymagających wykształcenia średniego (II kat. urzędników), gdyż przeciętnie tylko połowa urzędników miała pełny cenzus, w poznańskiem — nawet tylko 9,4%. Stosunki poznańskie zdają się świadczyć, że młodzież z maturą omija admini-

strację, lub też odpływa do szkół wyższych. Znawca naszej administracji stwierdził, że obok wypadków dyspensy najbardziej uzasadnionej bywały wypadki dyspensy najbardziej nieuzasadnionej (Jaroszyński. G. 1933, 120; 121 liczby).

Przy ubieganiu się o mianowanie na stanowiska II kategorji osób, posiadających nominację na oficera zawodowego, wykazywanie poziomu wykształcenia średniego jest zbędne (rozp. prezydenta z 3.12.30, Nr. 86, p. 658).

Patrz też rozp. rady ministrów z 8 listopada 1929 r. (Nr. 88 p. 663) o zakładach naukowych i egzaminach szkolnych, wystarczających do osiągnięcia stanowiska urzędniczego w państwowej służbie cywilnej.

O s o b y   w y ł ą c z o n e. Pewne osoby są wyłączone od nominacji; nie może być mianowany ten, przeciw któremu toczy się postępowanie karno-sądowe lub upadłościowe albo też postępowanie o ubezwłasnowolnienie, dopóki postępowanie trwa. Niedopuszczalna jest nominacja osób, karanych za przestępstwa, popełnione z chęci zysku (art. 7, 8).

P o z w o l e n i e   n a   n o m i n a c j ę. Oprócz zgody kandydata może być potrzebna zgoda osób trzecich lub władzy publicznej. Przykłady: przyjęcie osoby nieletniej lub kobiety zamężnej (rozstrzyga prawo cywilne, art. 6). Zgoda władzy naczelnej jest potrzebna w razie nominacji osoby, która nie ma 18 lat lub ukończyła 40 lat i nie była przedtem w służbie państwowej, albo gdy chodzi o nominację pewnych krewnych lub powinowatych, o ile przez nominację jeden do drugiego wszedłby w stosunek bezpośredniego przełożonego lub podwładnego (art. 8, 9).

d) S t a r s z e ń s t w o   s ł u ż b o w e. Starszeństwo urzędników równego stopnia ustala się w zasadzie na podstawie czasu służby na stanowisku służbowem w tym samym stopniu (art. 18 i wyjątki tam wskazane). Artykuł ten skreślono (rozp. z 7.10. 1932 r., Nr. 87, p. 737).

e) L i s t y   k w a l i f i k a c y j n e. Dla każdego urzędnika państwowego (z wyjątkiem urzędników, zajmujących stanowiska kierownicze) prowadzi władza służbowa listę kwalifikacyjną, obejmującą oceny kwalifikacyjne urzędnika (dobrą, dosta-

teczną, niedostateczną). Ocena, którą sporządza się raz na rok, składa się w zasadzie z opinji 2 osób, powołanych do wykonywania nadzoru służbowego. O ocenie niedostatecznej zawiadamia się urzędnika, którego się zwalnia, przy zachowaniu praw emerytalnych nabytych, gdy w ciągu 3 lat otrzyma dwa razy taką ocenę (a. 20, 65-a, nowela z 1932 r.).

f) Obowiązki urzędników. Urzędnik ma wiernie służyć Rzplitej, przestrzegać ściśle ustaw i przepisów, spełniać swoje obowiązki gorliwie, sumiennie i bezstronnie oraz dbać według najlepszej woli i wiedzy o dobro sprawy publicznej i spełniać wszystko, co temu dobru służy, a unikać wszystkiego, coby mu mogło szkodzić (art. 21). Urzędnik powinien być posłuszny wobec przełożonych, lecz zlecenie służbowe wyraźnie sprzeczne z ustawą nie obowiązuje go, a gdy jest niecelowe, daje mu prawo remonstracji oraz prawo żądania potwierdzenia na piśmie zlecenia ustnego, chyba że sytuacja na to nie pozwala (patrz art. 22).

Obowiązek zachowania tajemnicy służbowej. Obowiązek ten obejmuje wszystkie sprawy, o których urzędnik powziął wiadomość dzięki swemu stanowisku służbowemu lub przy wykonywaniu swych obowiązków. Jednakże tajemnica nie dotyczy wszystkich spraw ani wszystkich osób.

I. Sprawy. a) Tajemnica służbowa dotyczy spraw, które wyraźnie uznano za poufne; b) urzędnikowi nie wolno wyjawiać (poza urzędem) opinji o załatwianych w urzędzie sprawach interesantów i prawdopodobnym ich wyniku; c) nie wolno mu ujawniać spraw, gdy dobro publiczne lub względy służbowe wymagają zachowania tajemnicy, co nazwaćby można klauzulą generalną w odróżnieniu od dwóch poprzednich reguł.

II. Osoby. Do osób, wobec których istnieje tajemnica, nie należą te, którym urzędnik jest obowiązany o tych sprawach donosić, jak np. władze przełożone.

III. Uwolnienie od obowiązku. Prawo uwolnienia od obowiązku zachowania tajemnicy służbowej ma władza służbowa lub bezpośrednio wyższa władza.

IV. Granice czasowe obwiązku. Obowiązek zachowania tajemnicy jest bezterminowy, nie wygasa więc po

rozwiązaniu stosunku służbowego ani też w razie przejścia na emeryturę lub w stan spoczynku (art. 24).

Zachowanie drogi służbowej. Droga ta obowiązuje we wszystkich sprawach osobistych i urzędowych, i tylko wyjątkowo jest dopuszczalna droga bezpośrednia, o ile tego rodzaj sprawy wymaga, np. w razie potrzeby zawiadomienie władzy wyższej o nadużyciach zwierzchnika (art. 25).

Zakaz wytaczania spraw służbowych w prasie bez zgody władzy służbowej. Bez zgody zwierzchnika urzędnik nie może poruszać w prasie spraw, związanych z jego urzędowaniem lub dotyczących stosunku służbowego, z czego wynika, że nawet sprostowania prasowe wymagają aprobaty zwierzchnika (art. 25).

Zakaz przyjmowania podarunków w związku z urzędowaniem. Urzędnikowi nie wolno żądać ani przyjmować darów, ofiarowanych w związku z jego stanowiskiem urzędowem, bezpośrednio lub pośrednio jemu lub jego rodzinie, ani też jakimkolwiek sposobem wywoływać zaofiarowania takiego daru. Nie wolno mu również, przez wyzyskiwanie swego stanowiska urzędowego, przysparzać lub starać się o przysporzenie sobie lub rodzinie jakichkolwiek korzyści (art. 26). Przez korzyści można rozumieć korzyści materjalne i idealne, z czego wynika, że przepis ten sięga bardzo daleko. Ofiarowanie zwierzchnikowi prezentu na imieniny lub choćby adresu, nie mówiąc o większych darach w praktyce się zdarzających, z osnową przepisów ustawowych pogodzić się nie da.

Zakaz przyjęcia funkcyj, kolidujących z obowiązkami służbowemi. Urzędnik powinien w zasadzie zadowolić się służbą (art. 29).

Zmiana kompetencji. W razie koniecznej potrzeby urzędnik musi spełniać inne czynności aniżeli zwykłe, lecz tylko czasowo i na zlecenie władzy przełożonej (art. 23).

g) Prawa urzędników. Pragmatyka cywilna nie określa głównego prawa, t. j. prawa do pensji względnie emerytury, mówi zaś o innych prawach. Urzędnik stały ma prawo do bezprocentowej zaliczki (art. 45). Uposażenie urzędnika ulega zajęciu administracyjnemu, tudzież zabezpieczeniu i zajęciu

sądowemu do wysokości $^1/_5$ (art. 47). Urzędnik ma prawo do szczególnej ochrony, określonej w ustawach karnych (art. 34) oraz prawo do tytułu (art. 35). Po przesłużeniu roku ma on prawo do corocznego urlopu wypoczynkowego, o ile nie zachodzą przeszkody służbowe, lecz o ile tego wymagają ważne względy służbowe, urlop może być w każdym czasie odwołany (art. 36, 37). Urzędnik ma prawo do opieki lekarskiej dla siebie i najbliższej rodziny i do środków leczniczych w zakresie, ustalonym odrębną ustawą (a. 44 i rozp. z 22.III.32, Nr. 27, p. 254). Urzędnik ma prawo do określonego stanowiska, nie zaś do określonej siedziby, bo, o ile dobro służby tego wymaga, można go przenieść do innej miejscowości i na inne stanowisko bez obniżenia stopnia służbowego, w tej samej kategorji urzędników i tym samym dziale zarządu państwowego; władza naczelna może ze względu na dobro służby przenieść go też do służby, podlegającej innym przepisom, w tym samym dziale zarządu państwowego, bez obniżenia posiadanej grupy uposażenia, jeżeli stosunek służbowy; unormowany temi przepisami, ma charakter prawnopubliczny (a. 52 w redakcji z 1932 r.). Najwyższy trybunał administracyjny orzekł: usunięcie od wykonywania urzędu, do nominacji przywiązanego, dopuszczalne jest tylko w granicach, w ustawie o służbie państwowej zakreślonych. Przez nominację otrzymuje funkcjonarjusz państwowy nietylko obowiązek, ale także prawo pełnienia funkcyj, przywiązanych do nadanego nią stanowiska służbowego (wyrok z 6 czerwca 1924 r., Zbiór wyroków, II, Nr. 430). Jeżeli wskutek zmiany organizacji władz dla urzędnika stałego niema czasowo odpowiedniego stanowiska w tym samym dziale zarządu państwowego lub zajdą okoliczności, nie pozwalające ze względu na dobro służby na dalsze jej pełnienie w tym samym dziale zarządu państwowego, urzędnik przechodzi w stan nieczynny i pobiera pełne uposażenie. Urzędników z nominacją prezydenta przenosi prezydent w stan nieczynny. Urzędnika, który obejmuje mandat do parlamentu, zwalnia się na czas trwania mandatu; po jego wygaśnięciu urzędnik powraca do sprawowania swego urzędu względnie innego odpowiedniego urzędu, bez obniżenia posiadanego stopnia służbowego (a. 54, 55, 57, redakcja z 1932 r.).

P r a w o w y s t ą p i e n i a z e s ł u ż b y. Na żądanie urzędnik musi być zwolniony, zawodowa służba państwowa jest bowiem dobrowalna (a. 60).

h) T a b e l e s t a n o w i s k ogłasza się w Dzienniku Ustaw, patrz np. rozporządzenie rady ministrów z 26 czerwca 1924 r. i z 16 marca 1927 r. (Dz. U., Nr. 31, poz. 260) i t. d.

i) N i ż s i f u n k c j o n a r j u s z e. Pragmatyka cywilna dzieli funkcjonarjuszów państwowej służby cywilnej na wyższych i niższych; wyższych nazywa urzędnikami, co terminologicznie usprawiedliwić się nie da (art. 3). Funkcjonarjusze niżsi podlegają przepisom o urzędnikach z niektóremi odchyleniami (art. 89—114).

B) P r a g m a t y k a w o j s k o w a. Z a w i ą z a n i e s t o s u n k u s ł u ż b o w e g o. Stopnie oficerskie nadaje prezydent Rzplitej na wniosek ministra spraw wojskowych (art. 11), choć według art. 45 konstytucji potrzebna jest uchwała rady ministrów. Przepis konstytucji nie nakłada na radę ministrów obowiązku zajmowania się każdą nominacją oficerską, lecz daje ministrom możność przeciwstawienia się nominacjom, pozostającym w sprzeczności z zasadą apolityczności armji, jako organu całego narodu i jego obrony. Przez nadanie stopnia zawiązuje się stosunek służbowy, nie jest więc potrzebne doręczenie patentu oficerskiego.

K o n i e c s t o s u n k u. Oficera można pozbawić stopnia oficerskiego: a) w wypadku utraty obywatelstwa polskiego, b) w drodze prawomocnego wyroku sądowego, c) w drodze prawomocnego orzeczenia oficerskiego sądu honorowego (art. 27); statut oficerskich sądów honorowych ogłoszono w Dzienniku Ustaw, Nr. 93-27, poz. 834.

P r z y m i o t y k a n d y d a t a: obywatelstwo polskie (cudzoziemiec może pełnić służbę tylko kontraktowo, art. 3), wykształcenie i kwalifikacje moralne i służbowe bez zarzutu, szczegółowo określone w ustawie (art. 19—20). Oprócz warunków normalnych,, obowiązujących w czasie pokoju, ustawa zna warunki wyjątkowe dla czasu wojny (art. 21).

W a r u n k i a w a n s u. Awans jest automatyczny na mocy lat służby czyli według starszeństwa lub też odbywa się na

mocy wyboru przez władzę. Awans z podporucznika na porucznika odbywa się automatycznie po przesłużeniu 2 lat w stopniu podporucznika (art. 31), lecz następny wyższy stopień tylko część oficerów otrzymuje automatycznie, część zaś z wyboru, a im wyższy stopień, tem większa jest przewaga zasady wyboru, która obowiązuje wyłącznie przy nominacji pułkownika i oficerów wyższych stopni; w wojnie jest przewaga zasady wyboru większa, aniżeli w czasie pokoju (art. 32—37). Stopień marszałka Polski nadaje prezydent Rzplitej za wyjątkowe zasługi w obronie ojczyzny (art. 39).

Korpusy oficerskie. Oficerowie tworzą korpusy osobowe: piechoty, jazdy, artylerji, inżynierji i saperów i t. d., generałów (art. 5).

Kategorje oficerów. Są oficerowie młodsi (podporucznik, porucznik, kapitan względnie w jeździe rotmistrz), sztabowi (major, podpułkownik, pułkownik) oraz generałowie (brygady, dywizji, broni i marszałek polski, art. 9).

Marynarka wojenna. Analogiczne przepisy zawiera ustawa z 20 czerwca 1924 r. o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów polskiej marynarki wojennej (Dz. U., Nr. 64, poz. 626) . Są następujący oficerowie marynarki: młodsi (podporucznik, porucznik, kapitan), sztabowi (komandor - podporucznik, komandor - porucznik, komandor), korpus generałów (kontradmirał, wiceadmirał).

Małżeństwo oficera wymaga zezwolenia władzy wojskowej (rozp. prezydenta z 1.4.32 Nr. 29, p. 295).

C) Prawo pensji. Ustawa z 9 października 1923 r. zawiera przepisy o uposażeniu funkcjonarjuszów państwowych i wojska (Dz. U., Nr. 116, poz. 924), prawo uposażenia mieści się więc w jednej ustawie bez względu na to, czy chodzi o służbę cywilną czy wojskową. Ustawa ta jest uzupełnieniem pragmatyki cywilnej i wojskowej. Do ustawy wydano szereg poprawek. Główne zasady tej ustawy głoszą:

1) Ustawa ta normuje uposażenie funkcjonarjuszów państwowych i wojska. Funkcjonarjuszami państwowymi w rozumieniu tej ustawy są: urzędnicy, państwowi funkcjonarjusze niżsi, funkcjonarjusze policji państwowej, etatowi pracownicy pań-

stwowi kolei żelaznych, pracownicy poczt, telegrafów i telefonów, oraz nauczyciele wszystkich państwowych szkół publicznych. Grono tych osób później rozszerzono rozporządzeniami rady ministrów (Dz. U., Nr. 31-24, poz. 310, Nr. 35-24, poz. 368). Uposażenie sędziów i prokuratorów reguluje ustawa z 5 grudnia 1923 r. o uposażeniu sędziów w sądownictwie powszechnem i administracyjnem oraz prokuratorów (Dz. U., Nr. 134, poz. 1107 oraz poprawki).

2) Ustanowiono 16 grup uposażenia, w każdej grupie — pewną ilość szczebli. Z przyczyn oszczędnościowych wstrzymano czasowo przechodzenie do wyższych szczebli w obrębie tej samej grupy uposażenia (ustawa z 14.10. 31, Nr. 98, p. 749; weszła ona w życie z dniem ogłoszenia, t. j. 8.11.31, lecz z mocą wsteczną od 30.6.31, z wyjątkiem niektórych pracowników; moc wsteczną zarządzono, gdyż rada ministrów bez podstawy prawnej wstrzymała szczeblowanie z d. 30.6.31).

3) Wysokość uposażenia ustawa oznacza w punktach, które wskazuje art. 3 ustawy. Kwotę uposażenia miesięcznego otrzymuje się przez pomnożenie jednakowej dla wszystkich grup uposażenia mnożnej przez liczbę punktów odpowiedniej grupy i szczebla.

4) W okresie przejściowym sanacji skarbu dodaje się 70 punktów do każdej płacy tytułem dodatku regulacyjnego (art. 3). Profesorowie zwyczajni i nadzwyczajni szkół akademickich otrzymują dodatek naukowy w wysokości 350-iu mnożnych. Dodatek ten ulega stopniowej redukcji równocześnie i równomiernie z dodatkiem regulacyjnym (art. 105). Termin, od którego dodatek regulacyjny ulega stopniowej redukcji po 10 punktów w okresach półrocznych, ustalono na 1 lipca 1925 r. (Dz. U., Nr. 62/25, poz. 438). Ponadto istnieją dodatki za studja wyższe, kierownictwo i t. d. (patrz art. 27, 57).

5) Na czas trwania wyjątkowych warunków ekonomicznych ustanowiono dla utrzymującego rodzinę dodatek ekonomiczny, wynoszący na każdego członka rodziny, nie więcej jednak niż na 5-ciu członków, po 45 mnożnych miesięcznie. Jednocześnie ze zmniejszaniem się dodatku regulacyjnego o 10 punktów dodatek ekonomiczny ulega w tych samych terminach redukcji

o jedną mnożną aż do wysokości 38-miu mnożnych. Rada ministrów może przyznać funkcjonarjuszom i wojskowym, pełniącym służbę w stolicy i na kresach, procentowo obliczony dodatek do uposażenia (art. 4), z czego też skorzystano (dodatek stołeczny i kresowy).

6) Uposażenie wypłaca się funkcjonarjuszom i wojskowym zawodowym miesięcznie zgóry w pierwszym dniu każdego miesiąca. O ile termin płatności przypada na niedzielę lub dzień wolny od zajęć służbowych, wypłata uposażenia następuje w dniu poprzednim (art. 12).

7) Uposażenie zmniejszono ustawą z 22 grudnia 1925 r. o środkach zapewnienia równowagi budżetu (Dz. U., Nr. 129, poz. 918). Jest to t. zw. ustawa sanacyjna, która zmniejszyła uposażenie przeciętnie o $4^1/_2$ — 6%, zaś dodatki o 50%. Ustawę tę wydano w epoce, gdy wskutek dewaluacji złotego urzędnicy stracili byli przeszło 40% pensji i drożyzna wzrastała, przez co pensje urzędnicze stały się „głodowemi", t. j. niewystarczającemi na utrzymanie. Niektóre postanowienia tej ustawy zniesiono rozporządzeniem ustawodawczem prezydenta z 1 czerwca 1927 r., poz. 447. Jednakże ciężka sytuacja skarbu, kryzysem gospodarczym wywołana, oraz polityka deflacji, zwiększająca wartość nabywczą pieniądza, spowodowały dalsze obniżki uposażeń przez zniesienie różnych dodatków i t. d. (dodatek 15%, 20% stołeczny, 10% na prowincji, p. np. rozp. z 21.V.32, Nr. 43 p. 419).

D) P r a w o e m e r y t a l n e. Ustawa z 11 grudnia 1923 r. zawiera przepisy o zaopatrzeniu emerytalnem funkcjonarjuszów państwowych i zawodowych wojskowych (Dz. U., Nr. 6/24, poz. 46). Ustawa ta obowiązuje od 1 października 1923 r., a więc uzyskała moc wstecz. Ustawę wiele razy nowelizowano; p. zwłaszcza ustawy z 18 marca 1931 r. i 1932 r. Nr. 27, p. 170, jednolity tekst Nr. 42/31, p. 380, i Nr. 26/32 p. 239. Z przyczyn oszczędnościowych prawa emerytalne znacznie zmniejszono, nawet prawa nabyte.

G r o n o o s ó b u s t a w i e t e j p o d l e g ł y c h. Ustawie tej podlegają: a) stali funkcjonarjusze państwowi, b) zawodowi wojskowi, c) wdowy i sieroty po tych osobach (art. 1). Funkcjonarjuszami państwowemi w rozumieniu tej ustawy są urzędnicy

i niżsi funkcjonarjusze państwowi, funkcjonarjusze poczt, telegrafów i telefonów (do czasu wydania przepisów szczególnych Dz. U., Nr. 91/32, p. 781), oficerowie i szeregowi straży granicznej oraz policji państwowej, nauczyciele wszystkich szkół państwowych i publicznych, pozostających na etacie państwa, tudzież sędziowie, z wyjątkiem handlowych, prokuratorzy i asesorzy sądowi. Co do wojskowych zawodowych, przez emeryta rozumie się zawodowego wojskowego, którego przeniesiono w stan spoczynku. Zaopatrzenie emerytalne ministrów ma ustalić odrębna ustawa, lecz już przedtem mogą oni otrzymać zaopatrzenie na podstawie ustawy emerytalnej, o ile przed objęciem stanowiska ministra byli urzędnikami lub wojskowymi zawodowymi (a. 2 w ujęciu z r. 1931/32).

S p o s ó b o b l i c z e n i a. Podstawą obliczenia emerytury są punkty, jak w sprawie pensji (a. 6).

O p ł a t y e m e r y t a l n e. 8% pensji miesięcznej potrąca się na emeryturę; ponadto w razie osiągnięcia wyższej grupy lub wyższego szczebla potrąca się przez rok 50% różnicy pomiędzy dawnem i nowem uposażeniem (a. 7); to samo dotyczy uzyskania lub podwyższenia dodatku zaliczalnego do podstawy wymiaru emerytury (tamże).

P r a w o d o e m e r y t u r y. a) Zwykle powstaje to prawo po 15-letniej (dawniej 10-letniej) nieprzerwanej służbie lub po łącznym nieprzerwanym 15-letnim okresie służby w razie przejścia danej osoby w stan spoczynku z powodów, w prawie określonych, a także w razie zwolnienia bez utraty praw nabytych. Wyjątkowo powstaje to prawo już po 5-letniej nieprzerwanej służbie (lub łącznym nieprzerwanym 5-letnim okresie służby) z powodu trwałej niezdolności do służby, spowodowanej kalectwem lub chorobą, nabytą bez własnej winy po wstąpieniu do służby, c) natychmiast powstaje to prawo z powodu trwałej niezdolności do służby z powodu nieszczęśliwego wypadku (wynikłego z powodu lub w czasie pełnienia obowiązków służbowych), z powodu działań wojennych w miejscu pobytu służbowego, z powodu chorób zakaźnych, panujących epidemicznie w miejscu pobytu służbowego względnie w danej formacji wojskowej (a. 9). Czas służby, zaliczony przy obliczeniu emerytury,

nazywa się wysługą emerytalną, do której w zasadzie zalicza się czas nieprzerwanej służby, lecz w wypadkach, w ustawie wskazanych, czas ten się zwiększa (przez zaliczenie służby prowizorycznej i przygotowawczej, a. 10, 11, 37); służbę wojskową podczas wojny liczy się podwójnie (a. 15).

Rozmiar emerytury. Wynosi ona po 15 latach 40% i wzrasta za każdy następny rok do 25-go roku służby włącznie o 2, 4%, poczem za każdy rok o 2, 8% aż do 92% podstawy wywiaru, co stanowi maximum emerytury. Gdy wystarcza krótsza służba do otrzymania emerytury (w razie choroby i t. d.), emerytura do 10 lat włącznie wynosi 30% i wzrasta potem za każdy rok do 15 lat służby o 2% podstawy wymiaru (a. 19). Dawniej emerytura mogła stanowić 100% uposażenia.

Wygaśnięcie prawa do emerytury. I. Bezwzględnie wygasa to prawo a) w razie śmierci emeryta, prawo do emerytury nie przechodzi więc na dziedziców, b) w razie prawomocnego skazania za czyn karygodny, powodujący utratę zdolności do piastowania urzędu publicznego względnie do pobierania uposażenia emerytalnego, c) w razie zrzeczenia się emerytury na stałe (a. 23).

II. Czasowo wygasa to prawo: na czas pobytu zagranicą (z wyjątkiem Gdańska), trwającego bez zgody władz dłużej niż 6 miesięcy; w razie utraty obywatelstwa (na czas utraty), z wyjątkiem równoczesnego przyjęcia obywatelstwa gdańskiego; na czas pobierania zaopatrzenia z tytułu niezdolności do służby lub pracy na zasadzie innej ustawy, o ile świadczenia te płyną ze skarbu państwa, od czego ustanowiono wyjątek na rzecz weteranów powstań narodowych oraz wdów i sierot po nich; w razie wstąpienia do klasztoru (przez czas pobytu w nim); na czas umieszczenia w domu inwalidów lub w zakładzie dla umysłowo chorych (a. 24); w razie rezygnacji czasowej (a. 23).

III. Częściowo prawo do emerytury wygasa, gdy emeryt obejmuje jakiekolwiek płatne stanowisko w urzędzie, instytucji, przedsiębiorstwie lub zakładzie państwowym, czy też samorządu terytorjalnego lub gospodarczego, tudzież w instytucjach ubezpieczeń społecznych, oraz w wypadku, gdy emeryt pobiera emeryturę z funduszów takiej instytucji lub takiego przedsię-

biorstwa albo zakładu; emeryt otrzymuje tylko taką część emerytury, która łącznie z tem wynagrodzeniem względnie zaopatrzeniem, pobieranem w danej instytucji lub danem przedsiębiorstwie albo zakładzie, nie przewyższa 150% uposażenia, ostatnio pobieranego w służbie czynnej; postanowienie to nie dotyczy jednak emerytów, których emerytura nie przekracza 300 zł. miesięcznie.

Uposażeniem ostatnio pobieranem jest uposażenie, które emeryt otrzymałby w danym miesiącu, gdyby pełnił obowiązki służbowe w miejscu stałego zamieszkania, jako samotny funkcjonarjusz państwowy lub zawodowy wojskowy, z uwzględnieniem tylko dodatków powszechnie pobieranych przez urzędników i wojskowych (a. 25).

P r z e n i e s i e n i e w s t a n s p o c z y n k u. a) Urzędnika przenosi się na jego prośbę w stan spoczynku: 1) bez względu na wiek, jeśli on z powodu ułomności cielesnej albo z powodu upadku sił fizycznych lub umysłowych stał się trwale niezdolny do służby, 2) bez względu na zdolność do służby, w razie przekroczenia 60 lat życia, 3) gdy uzyskał prawo do pełnego uposażenia emerytalnego i ukończył 55 lat życia (ar.t 28).

b) Przeniesienie w stan spoczynku powinno nastąpić z urzędu: 1) gdy funkcjonarjusz z powodu choroby nie pełni służby dłużej, niż na to zezwalają przepisy ustaw o państwowej służbie cywilnej, 2) gdy z powodu ułomności cielesnej albo upadku sił fizycznych lub umysłowych jest trwale niezdolny do prawidłowej służby, 3) gdy w ciągu pół roku od chwili przeniesienia w stan nieczynny nie został powołany do służby czynnej, 4) na podstawie prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego; 5) co do prezesa najwyższej izby kontroli i członków jej kolegjum, w razie usunięcia przez sejm lub w razie utraty praw stanu, na mocy wyroku sądowego; ustawa stanowi, że władza w tych przypadkach „musi" dokonać przeniesienia w stan spoczynku (art. 29,30).

Gdy funkcjonarjusz przekroczył 60 lat życia i uzyskał prawo do emerytury, władza może go przenieść w stan spoczynku (przepis noweli), lecz przepis ten nie dotyczy sędziów, prokuratorów, profesorów szkół akademickich, członków kolegjum naj-

wyższej izby kontroli i kolegjów departamentów tej izby, prezesa i wiceprezesów izb okręgowych i członków ich kolegjów, do których stosuje się odrębne przepisy (a. 29).

Zawodowi wojskowi. Przepisy ich wyłącznie dotyczące mieszczą się w art. 45 i nast.; ze zmian późniejszych przytaczamy rozporządzenie ustawodawcze prezydenta Rzplitej z 13 grudnia 1926 r. (Dz. U., Nr. 122, poz. 705), które w szczególności zmieniło art. 47 i 48 oraz art. 100, pozwalający w nowej redakcji przenosić do końca roku 1930 w stan spoczynku zawodowych wojskowych, którym brakuje do granicy wieku nie więcej niż 7 lat; przepis ten przedłużono do końca r. 1935 (rozp. z 29.XI.30, Nr. 82, p. 647).

Zaopatrzenie rodziny, pozostałej po urzędnikach i wojskowych. Prawo do pensji wdowiej i do pensji sierocej jest w zasadzie prawem pochodnem, zależnem od nabycia praw emerytalnych przez męża względnie ojca. Pensja wdowia stanowi w zasadzie 50% emerytury męża, lecz jeżeli emeryt się ożenił lub wspólność małżeńska została sądownie rozdzielona bez obowiązku męża do utrzymywania żony, wdowa po emerycie względnie małżonku nie ma prawa do pensji (art. 60, 61, 69). Pensja sieroca służy po ojcu i stanowi $^1/_4$ pensji wdowiej, jeśli wdowa żyje i w chwili śmierci urzędnika lub wojskowego miała prawo do pensji wdowiej, zaś połowę pensji wdowiej, jeśli wdowa nie żyje lub w chwili śmierci męża nie miała prawa do pensji wdowiej lub je później straciła, wreszcie $^2/_3$ pensji wdowiej dla sieroty jedynej bez ojca i matki czyli sieroty zupełnej, lub dla jedynej sieroty bez ojca w razie niepobierania przez matkę pensji wdowiej (a. 62). Prawo do pensji sierocej może też być nabyte po matce urzędniczce i stanowi $^1/_4$ jej emerytury (dawniej $^1/_6$, a. 63).

Wygaśnięcie prawa do pensji wdowiej i sierocej. I. Bezwzględnie wygasa to prawo w razie śmierci wdowy lub sieroty, dalej w razie ukończenia przez sierotę 18-tu lat lub wcześniejszego zawarcia związku małżeńskiego, wreszcie w razie ukończenia 24 lat przez sierotę, studjującą w zakładach naukowych, lecz prawo to może być wyjątkowo przedłużone poza okres 18 względnie 24 lat wzgl. później przy-

znane w razie niezdolności do pracy. Gdy wdowa względnie sierota została prawomocnie skazana za czyn karygodny, powodujący utratę prawa do zaopatrzenia wdowiego względnie sierocego (art. 72), prawo do pensji również wygasa.

II. Czasowo wygasa prawo do pensji z przyczyn podobnych do tych, które dotyczą wygaśnięcia prawa do emerytury (art. 73).

„Pensja" wspomnianych osób nie jest pensją we właściwem znaczeniu, lecz zaopatrzeniem.

Prawo łaski. Prezydent Rzplitej może przyznać emeryturę lub pensję wdowią względnie sierocą, choć się ona z prawa nie należy, może też uwzględnić ustawowo niezaliczalne lata służby, oraz może podwyższyć wymiar zaopatrzenia. Decyzja prezydenta jest dopuszczalna w wypadkach, zasługujących na szczególne uwzględnienie i musi być powzięta na wniosek właściwej władzy naczelnej, a za zgodą ministra skarbu. Postanowienia te mają też zastosowanie do praktykantów, funkcjonarjuszów państw., mianowanych do odwołania, oraz do pracowników kontraktowych (a. 8).

E) Odpowiedzialność materjalna urzędników. Przepisy zasadnicze mieszczą się w art. 121 konstytucji polskiej, z którego wynikają następujące postanowienia:

1) Organy władzy państwowej cywilnej i wojskowej są obowiązane do wynagrodzenia szkody, wyrządzonej obywatelowi przez działalność urzędową, niezgodną z prawem lub obowiązkami służby. Urzędnicy państwowi są organami władzy państwowej, odpowiadają więc za szkodę, wyrządzoną obywatelowi przez bezprawne urzędowanie; urzędowanie sprzeczne z obowiązkami służby jest również nielegalne. Konstytucja nie mówi wyraźnie, że urzędnik odpowiada tylko za winę (umyślną i nieumyślną), lecz wspominając o winnych urzędnikach, stwierdza pośrednio, że odpowiedzialność urzędnicza nie dotyczy przypadku ani siły wyższej. Przez działalność urzędową rozumieć należy działalność, podjętą przez organ państwowy w charakterze urzędnika i przekraczającą jego kompetencje. Do nielegalnej działalności urzędnik kompetencji nie posiada. Warunkiem od-

powiedzialności jest nadużycie kompetencji przez urzędnika, który ma imperium lub jest uprawniony do innych funkcyj.

2) Państwo odpowiada solidarnie z urzędnikiem, jest więc odpowiedzialne tylko o tyle, o ile odpowiedzialnym jest urzędnik.

3) Skarga przeciw państwu lub urzędnikowi nie jest zależna od zezwolenia władzy publicznej, np. stwierdzenia, że urzędowanie było nielegalne.

4) Gmina i inne ciała samorządowe oraz ich organy są odpowiedzialne na tych samych zasadach, jak państwo i jego organy.

5) Konstytucja nie przewiduje odpowiedzialności za urzędowanie legalne, np. za aresztowanie lub skazanie osoby niewinnej. O odpowiedzialności organu wtedy mowy być nie może, lecz są ustawy o odpowiedzialności państwa.

Przepisów wykonawczych do art. 121 nie wydano jeszcze, obowiązują więc przepisy partykularne, przedewszystkiem dzielnicowych praw prywatnych: francuskiego, niemieckiego, austrjackiego.

Urzędnik może być odpowiedzialny za szkodę nietylko w stosunku do obywatela przezeń skrzywdzonego, ale także w stosunku do państwa, jak to stanowi np. rozporządzenie ustawodawcze prezydenta Rzplitej z 9 grudnia 1924 r. o zmianie ustroju prokuratorji generalnej Rzplitej (Dz. U., Nr. 107, poz. 967, § 14, wyżej § 33, IX).

Odpowiedzialność kolei żelaznych i poczty w razie zaginięcia lub uszkodzenia przesyłki normują przepisy specjalne (patrz E. artykuły p. t. Koleje żelazne, Poczta, Przewozy oraz nowele).

L i t e r a t u r a. Ducrocq, Cours de droit administratif, 7 wyd., 1897 s.; Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 1914; Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5 wyd., 1911 s.; Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 3 wyd.; Jellinek, Verwaltungsrecht, 1928; Szerer, Sprawa urzędnicza w demokracji, 1925; Arct, Przepisy o państwowej służbie cywilnej, 1925 (Hoesicka teksty ustaw, Nr. 27); Kopczyński, Przepisy normujące stosunek państwowej służby cywilnej, 1925; Tenże, Przepisy normujące prawa emerytalne funkcjonarjuszów państwowych i wojska, 1926; Muszalski, Odpowiedzialność państwa za funkcjonarjusza. Gaz. Adm. i P. P., 1925, Nr. 50 s.; Wasiutyński, Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez administrację. Tamże, 1926, Nr. 30 s.;

Langrod, Praworządność w problemie odszkodowania, 1926; Wandersleb, Die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst, 1927; Bruch, Das Ausbildungsproblem des britischen Beamten, 1928; Jèze, Cours de droit public, 1929; Kafliński, Przepisy o państwowej służbie cywilnej, 1930; Bloch i Zuniak, Kolejowe prawo pracownicze, 1930; Ostrowski, Służba publiczna. P. 1931, Nr. IV; Zylber, Wynagrodzenie szkód, spowodowanych przez działalność władz publicznych według prawa niemieckiego, 1932.

SPIS RZECZY.

(Liczby arabskie po tytułach oznaczają strony książki).

SKOROWIDZ.

(Liczby po wyrazach oznaczają strony książki, przyczem drugi i trzeci tom oznaczono cyfrą II względnie III przed liczbą strony).

SPIS

objaśnień konstytucji z 17 marca 1921 r.

(Liczby oznaczają strony książki, przyczem tom drugi i trzeci są oznaczone cyfrą II względnie III).

USTAWA PRZECHODNIA
z 18 maja 1921 r.

[illegible] 916 300
× 400
[illegible] 2250 [illegible]

2425 [illegible]

10
34
60
60